

# De niet-agrarische meerwaarde bij landinrichting; de stand van zaken

mr. C.F. van Helvoirt\*

## 1. Inleiding

Per 1 januari 2007 zijn de landinrichtingsregels gewijzigd. De Wet inrichting landelijk gebied (hierna: Wilg) is inwerking getreden<sup>1</sup> en de Landinrichtingswet (hierna: Lw) is ingetrokken.<sup>2</sup> Hierdoor ontstond een relatief roerige periode in de vakbladen als gevolg van de wijziging van de landinrichtingsregels. Inmiddels is het stof weer neergedaald.

Goed moment om stil te staan bij het belangrijke leerstuk van het verrekenen van 'de andere dan agrarische waarde der gronden': de niet-agrarische meerwaarde.

Niet-agrarische meerwaarde is aan de orde bij de laatste van de drie onderdelen van herverkaveling binnen een landinrichtingsproject. Nadat de (I) inventarisatie van rechthebbenden op de onroerende zaken die binnen het te herverkavelen blok zijn gelegen heeft plaatsgevonden en (II) de nieuwe verdeling van eigendoms- en gebruiksrechten binnen dat blok is vastgesteld, vindt er (III) aan de hand van de lijst van geldelijke regelingen een geldelijke verrekening plaats, waaronder de verrekening van de niet-agrarische meerwaarde.

Deze verrekenpost bij de lijst der geldelijke regelingen is vaak aanleiding voor discussies en gerechtelijke procedures. De in de rechtspraak ontwikkelde lijn ten aanzien van deze verrekenpost is en blijft actueel. In de eerste plaats, omdat vanwege het overgangsrecht de Lw nog steeds toepasselijk is op landinrichtingsprojecten<sup>3</sup> en voorts omdat er ten aanzien van de niet-agrarische meerwaarde na de wetswijziging materieel gezien niets is veranderd. Door de wetswijziging is er slechts procedureel het een en ander veranderd.

Deze bijdrage bevat een overzicht van de meest in het oog springende procedurele veranderingen. Verder beoogt deze bijdrage een overzicht te geven van de in de rechtspraak gestelde kaders, welke dus van toepassing blijven op de verrekening van de niet-agrarische meerwaarde onder het nieuwe recht. In deze bijdrage wordt voorts een overzicht gegeven van de (nieuwe) ruimtelijke plannen<sup>4</sup>, waarop de verrekening van de niet-agrarische meerwaarde kan worden gebaseerd.

## 2. De niet-agrarische meerwaarde

Gedeputeerde staten stellen een lijst der geldelijke regelingen vast, waarin de verrekening van de niet-agrarische meerwaarde tussen de inbrengende en de opkomende eigenaar is opgenomen.<sup>5</sup> Als peildatum wordt het moment van de terinzagelegging van het ontwerprijplan gehanteerd.<sup>6</sup> In de Lw was deze verrekenpost en de peildatum op vergelijkbare wijze geregeld.<sup>7</sup>

In de rechtspraak is het terrein van de niet-agrarische meerwaarde in de loop der jaren behoorlijk afgebakend. De in de rechtspraak geformuleerde maatstaf betreft een open

norm, waarbij de omstandigheden van het geval bepalen of al dan niet sprake is van een te verrekenen meerwaarde.

## 3. Rechtspraak

Bij de beoordeling of sprake is van een niet-agrarische meerwaarde wordt in de rechtspraak (vgl. Rb. Leeuwarden 7 mei en 3 september 1997)<sup>8</sup> de volgende maatstaf gehanteerd:

'Voor de beoordeling van de vraag of de betrokken grond op bedoeld tijdstip (peildatum, toevoeging CFvH) een andere en in dit geval hogere waarde had dan de agrarische waarde, dient naar het oordeel van de rechtbank als maatstaf te worden aangelegd de vraag of een redelijk handelend koper op dat moment bereid zou zijn geweest om, uitgaande van redelijke verwachtingen omtrent de toekomstige planologische ontwikkelingen in dat gebied, een hogere prijs te betalen dan de

\* Mr. C.F. van Helvoirt is als advocaat werkzaam bij Hekkelman Advocaten N.V. te Nijmegen.

1. *Stb.* 2006, 677.

2. Art. 95 lid 1 Wilg.

3. Op grond van art. 95, tweede en derde lid is de Lw nog steeds toepasselijk op landinrichtingsprojecten, waarvan – kort gezegd – de wenszitting in verband met het plan van toedeling, als bedoeld in art. 198 Lw, vóór de inwerkingtreding van de Wilg heeft plaatsgevonden. Vgl. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 26 september 2007 (*LJN* BB4349). In deze uitspraak is toepassing gegeven aan het overgangsrecht van art. 95, tweede lid en derde lid van de Wilg.

4. Per 1 juli 2008 is de Wer ruimtelijke ordening (hierna: Wro) in werking getreden (*Stb.* 227) en de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) ingetrokken (art. 9.1.1 Invoeringswet Wro).

5. Art. 47 juncto art. 62, eerste lid, onder c, sub 4 juncto art. 68, eerste lid, onder b, sub 3 Wilg.

6. Art. 27, derde lid Besluit herverkaveling. Terinzagelegging ontwerprijplan als bedoeld in art. 64, derde lid Wilg. Feitelijk komt dit overeen met het moment van terinzagelegging van het plan van toedeling, omdat het rijplan op grond van art. 48 Wilg naast de lijst van rechthebbenden een plan van toedeling bevat.

7. Zie art. 210, eerste lid, onder c, sub 3 juncto art. 210, tweede lid, juncto art. 199, eerste lid Lw.

8. *Agr.r.* 1999, 4945.

agrarische waarde. Voor de beantwoording van die vraag dienen alle omstandigheden in aanmerking te worden genomen, die in objectieve zin van invloed kunnen zijn op het ontstaan van dergelijke toekomstverwachtingen. Hierbij is niet alleen van belang het op dat moment voor het betrokken gebied vigerende bestemmingsplan of het eventuele bestaan van een ontwerpbestemmingsplan of een voorbereidingsbesluit, welke voorzien in een wijziging van de bestemming van dat gebied, maar kunnen evenzeer andere, feitelijke ontwikkelingen een rol spelen, die kunnen bijdragen aan redelijke verwachtingen omtrent de planologische toekomst van het gebied. Daarbij kan worden aangenomen dat naarmate de planologische ontwikkeling van een bepaald gebied concreter is, de niet-agrarische meerwaarde groter zal zijn.<sup>7</sup>

In het verleden was slechts het bestemmingsplan bepalend of sprake was van een niet-agrarische meerwaarde.<sup>9</sup> In de uitspraak van de Rechtbank Den Bosch van 20 oktober 1989<sup>10</sup> is de maatstaf echter uitgebreid. De rechtbank overwoog het volgende:

‘De meerdere waarde van grond, waarvan men verwacht dat deze een andere dan een agrarische bestemming zal krijgen, met een hogere dan de agrarische verkoopwaarde, ontstaat niet eerst, als bij een paukenslag, op het ondeelbare moment waarop enig besluit van overheidswege ten aanzien van die grond van kracht wordt, doch is gebaseerd op toekomstverwachtingen die zijn gegrond op het geheel van min of meer vaststaande feiten met betrekking tot die grond. Het feit dat daarbij de grens tussen verantwoorde toekomstverwachtingen en pure speculatie soms moeilijk zal zijn te trekken dient er niet toe te leiden het verschil tussen het een en ander volledig te negeren.’

Inmiddels is deze overweging in de – hierna te bespreken – lagere rechtspraak verder ontwikkeld. Daarbij wordt steeds het criterium gehanteerd of een redelijk handelend koper bereid zou zijn geweest een hogere prijs te betalen dan de agrarische waarde op basis van bekende planologische – of andere feitelijke ontwikkelingen, die kunnen bijdragen aan het ontstaan van redelijke verwachtingen omtrent de planologische toekomst.<sup>11</sup>

Dat vastgestelde ruimtelijke plannen of ruimtelijke beleidsdocumenten verwachtingen scheppen moge duidelijk zijn.<sup>12</sup> Maar wat wordt nu bedoeld met *andere feitelijke ontwikkelingen*?

Onvoldoende is in ieder geval de omstandigheid dat de grond is gelegen tegen of in de directe nabijheid van een kern. Ook niet als na de peildatum de gronden daadwerkelijk voor niet-agrarische doeleinden worden aangewend.<sup>13</sup> Ook de toedeling van grond, waardoor de huiskavel van het agrarisch bedrijf (kwekerij) van de opkomend eigenaar wordt vergroot, geeft geen grond voor een verrekening van de meerwaarde.<sup>14</sup>

Evenmin is voldoende de omstandigheid dat een gemeente herhaaldelijk de inbrengende eigenaar heeft benaderd om de gronden te verwerven voor uiteenlopende niet-agrarische

doeleinden. Zo was een eigenaar van een perceel grond, gelegen in de directe nabijheid van Leeuwarden, vóór de peildatum (december 1992) herhaaldelijk door de gemeente benaderd om de grond te verkopen ten behoeve van het stichten van een universiteitscomplex (1971), de aanleg van een stadsrondweg (1985) en de aanleg van een baggerdepot (1990). Ook na de peildatum was de eigenaar nog benaderd voor de verbreding van de Bonkevaart en vervolgens ten behoeve van woningbouw. De rechtbank Leeuwarden oordeelde in haar uitspraak van 16 juni 1999<sup>15</sup> dat ondanks dat de gemeente de eigenaar diverse malen had benaderd, de voornemens vóór de peildatum nimmer tot concrete plannen hadden geleid. Op grond hiervan kwam de rechtbank tot het oordeel dat aangenomen moest worden dat op de peildatum een redelijk handelend koper niet bereid zou zijn geweest om meer dan de agrarische waarde te betalen; geen niet-agrarische meerwaarde dus.

Een andere in het oog springende uitspraak is het vonnis van de Rechtbank Roermond van 14 november 2002.<sup>16</sup> In deze kwestie kreeg de gemeente Venlo 16 hectare toegeëld, die door het Bureau Beheer Landbouwgronden (hierna: BBL) was ingebracht. De gemeente betwistte dat sprake was van een niet-agrarische meerwaarde, omdat op

9. De Haan, ‘Onroerend Goedrecht (deel C)’, 1988, p. 264-265.

10. Rvkb 76, 67.

11. Let wel: het gaat om uitspraken uit lagere rechtspraak. Voor zover mij bekend zijn er over dit onderwerp (nog) geen uitspraken in hoogste instantie gepubliceerd.

12. Rb. Leeuwarden 7 mei en 3 september 1997 (*Agr.r.* 1999, 4945), waarin de Schets Blauwe Zone (een planologische ontwikkelingsvisie), die twee maanden voor de peildatum werd uitgebracht, voldoende werd geacht om de niet-agrarische meerwaarde aan te nemen. Bij de schets was een kaart gevoegd, waarop de verschillende bestemmingen stonden geprojecteerd. Anders: Rb. Dordrecht 5 december 2007, *LJN* BB9826), waarin de rechtbank oordeelde dat de ‘Toekomstvisie Binnenmaas’ onvoldoende concreet maakte waar de in visie voorgenomen uitbreiding van het dorp Westmaas precies zou worden geprojecteerd.

13. Rb. Dordrecht 4 april 2007, *LJN* BA3377 en Rb. Dordrecht 25 april 2007, *LJN* BA5156.

14. Rb. Dordrecht 5 december 2007, *LJN* BC0163). De rechtbank oordeelde dat bij een huiskavelvergroting – al dan niet agrarisch – het niet ondenkbaar is dat dit een wijziging van het gebruik tot gevolg heeft of dat zelfs bebouwingsmogelijkheden ontstaan. Maar toetsend aan objectieve maatstaven – reële planologische mogelijkheden dus! – is de rechtbank tot het oordeel gekomen dat de grond een agrarische waarde heeft. De omstandigheid dat een particulier de grond in strijd met het bestemmingsplan gaat inrichten als tuin of hobbygrond, dient bij de beoordeling of sprake is van een te verrekenen niet-agrarische meerwaarde buiten beschouwing te worden gelaten.

15. *Agr.r.* 2005/5270.

16. *Agr.r.* 2005/5287.

de peildatum (maart 1998) – kort gezegd – nog niet bekend was waar het bedrijventerrein Trade Port Noord zou worden gesitueerd. De rechtbank oordeelde echter dat van een niet-agrarische meerwaarde wel degelijk sprake was. In de eerste plaats benadrukte de rechtbank dat de gemeente Venlo als verkrijger van de gronden een bijzondere positie innam, omdat zij 'intern' eerder op de hoogte is van planologische ontwikkelingen. Voorts nam de rechtbank de Startnotie van de provincie Limburg (medio 1997) in aanmerking, waaruit bleek dat een belangrijk deel van het ruilverkavelingsgebied tot het zoekgebied voor circa 200 hectare nieuw bedrijventerrein behoorde. Naar aanleiding van deze startnotitie had de landinrichtingscommissie de gronden gelegen binnen dit zoekgebied als 'niet uit te ruilen gronden' aangemerkt. Na tegen het plan van toedeling bezwaar te hebben gemaakt zijn deze gronden uiteindelijk toegeëld aan de gemeente Venlo, waarbij de gemeente uitdrukkelijk voor de 16 hectare heeft gekozen en niet voor de overige gronden van BBL die in de startnotitie waren aangeduid als natuurgebied. Op grond van deze omstandigheden kwam de rechtbank tot het oordeel 'dat de aan de gemeente Venlo toegeëelde gronden in het zoekgebied, gelet op de aangekondigde gewijzigde bestemming ingevolge meergenoemde startnotitie, een meerwaarde hebben boven de agrarische waarde.'

Voor wat betreft de redelijk handelend koper merk ik op dat de enkele omstandigheid dat een projectontwikkelaar – speculatief – gronden verwerft, zonder dat daar planologisch gezien redenen voor zijn, niet leidt tot het oordeel dat sprake is van een te verrekenen niet-agrarische meerwaarde.<sup>17</sup> Dus als er al een koper bereid is geweest meer te betalen dan de agrarische waarde, dan moet die koper, bij gebreke van concrete ruimtelijke beleidsvoornemens op de peildatum, als niet redelijk handelend worden aangemerkt.

Gezien het voorgaande lijkt het erop dat er maar weinig 'andere feitelijke ontwikkelingen' zijn waarop de niet-agrarische meerwaarde kan worden gebaseerd. Mij dunkt dat in ieder geval de 'andere feitelijke ontwikkelingen' gepaard dienen te gaan met ruimtelijke beleidsstukken, waarin de betreffende grond is aangewezen als grond dat in de toekomst voor niet-agrarische doeleinden zal worden aangewend. In dit kader volstaat bijvoorbeeld een streekplan<sup>18</sup> of een ruimtelijke visie, waarin op peildatum voldoende concreet de beleidsvoornemens ten aanzien van de bestemmingswijziging van de grond zijn vastgelegd.

#### 4. Het huidige systeem van de Wilg en het Besluit herverkaveling

Op de voorbereiding van de lijst der geldelijke regelingen is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Nadat het ruilplan – tevens bevattende het plan van toedeling – onherroepelijk is geworden, wordt het ontwerpbesluit tot vaststelling van de lijst der geldelijke regelingen ter inzage gelegd.<sup>19</sup> Voorheen werd de lijst der geldelijke regelingen opgemaakt zo spoedig mogelijk na de tweede schatting. In de Wilg is er nog maar één schatting. Deze schatting maakt deel uit van de lijst der geldelijke regelingen.<sup>20</sup> Tegen het ontwerpbesluit kunnen zienswijzen worden inge-

diend. Voorheen kon bezwaar worden ingediend bij de landinrichtingscommissie, die vervolgens poogde om tot een vergelijk te komen met de bezwaarmaker en de eventuele belanghebbende.

Vervolgens kan tegen het besluit tot vaststelling van de lijst der geldelijke regelingen bij verzoekschrift, als bedoeld in art. 261 Wetboek van burgerlijke rechtsvordering, beroep ingesteld worden bij de rechtbank.<sup>21</sup> Tegen de beschikking van de rechtbank staat gedurende drie maanden na datum beschikking – voor zover de belanghebbende voor de rechtbank is verschenen – beroep in cassatie bij de Hoge Raad open.<sup>22</sup>

De zitting bij de rechter-commissaris – die tussen partijen probeerde te bemiddelen en tussen partijen overeenstemming probeerde te krijgen – is dus komen te vervallen. De reden van de wijziging van de rechtsbescherming is dat in het systeem van de Lw besluitvorming en rechtsbescherming sterk met elkaar verweven waren. In de Wilg heeft men hierin een scheiding aangebracht die algemeen gebruikelijk is in het bestuursrecht.<sup>23</sup>

#### 5. Wro

Zoals ik hiervoor reeds opmerkte worden redelijke verwachtingen voor wat betreft de planologische toekomst met name bepaald door bestemmingsplannen, voorbereidingsbesluiten of beleidsvoornemens, waarin voldoende concreet is bepaald dat in de (nabije) toekomst de grond een andere dan een agrarische bestemming zal krijgen. Sinds 1 juli 2008 mogen hieraan de volgende planologische figuren worden toegevoegd.

Naast gemeenten kunnen provincies en het Rijk plannen maken, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan aangewezen gronden wordt geregeld; de (Rijks)inpassingsplannen.<sup>24</sup> Verder kunnen de provincies en het Rijk eveneens voorbereidingsbesluiten nemen.<sup>25</sup>

Verder geldt voor de provincies, het Rijk en gemeenten de plicht om structuurvisies vast te stellen.<sup>26</sup> De structuurvisies bevatten ruimtelijke beleidsdoelen en zijn indicatief van

17. Rb. Dordrecht 5 december 2007, LjN BB9826), waarin de rechtbank oordeelde 'dat de enkele ligging van het perceel nabij één tweetal percelen die al zijn aangekocht door een projectontwikkelaar naar objectieve maatstaven evenzeer onvoldoende is om te concluderen dat sprake is van een ander dan agrarische waarde'.

18. Zie bijvoorbeeld Rb. Dordrecht 4 april 2007, LjN BA3377 en 25 april 2007, LjN BA5156), waarin de rechtbank expliciet het streekplan in haar beoordeling meenam.

19. Art. 67 lid 2 Wilg.

20. Art. 62 lid 1 onder a Wilg.

21. Art. 69 Wilg.

22. Art. 70, derde lid Wilg.

23. Aldus de MvT bij de Wilg, Kamerstukken II 2005/06, 30 509, nr. 3, p. 62.

24. Art. 3.26 en 3.28 Wro.

25. Art. 3.26 lid 2 Wro resp. art. 3.28 lid 2 Wro.

aard. Indien en voor zover een structuurvisie in concreto bepaalt dat bepaalde gronden een andere bestemming zullen gaan krijgen, dan kan daarmee een grondslag voor het aannemen van een niet-agrarische meerwaarde ontstaan.

Daarnaast hebben de provincies de mogelijkheid gekregen om bij of krachtens de provinciale verordening algemene regels te stellen, omtrent de inhoud van bestemmingsplannen.<sup>27</sup> Voor het Rijk bestaat eveneens een vergelijkbare mogelijkheid.<sup>28</sup> Uit deze algemene regels kan voort vloeien dat bepaalde gronden in de toekomst voor niet-agrarische doeleinden zullen worden gebruikt. Dus bij de beoordeling of sprake is van een niet-agrarische meerwaarde zal ook de provinciale verordening – en eventueel de betreffende amvb – dienen te worden betrokken.

Voor de gemeente is er verder nog de mogelijkheid om een beheersverordening vast te stellen, voor zover te verwachten is dat het ruimtelijk beleid ten aanzien van het gebied waarvoor de beheersverordening geldt niet zal veranderen.<sup>29</sup>

Omdat dergelijke beheersverordeningen de vigerende planologische situatie vastleggen, zullen deze dus juist geen aanleiding geven voor een verrekening van een niet-agrarische meerwaarde.

## **6. Tot slot**

Ondanks de wetswijzigingen blijft het eigenlijk zoals men gewend was. Materieel dient bij de vraag of sprake is van een niet agrarische meerwaarde gezocht te worden naar de redelijk handelend koper die, gezien de reële planologische mogelijkheden, gronden zou hebben gekocht tegen een hogere prijs dan de agrarische waarde.

---

26. Art. 2.1, 2.2 en 2.3 Wro. Voorheen gold die plicht niet voor gemeenten, maar was er een bevoegdheid om structuurplannen vast te stellen (art. 7 WRO).

27. Art. 4.1 Wro.

28. Op grond van art.4.2 Wro kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur algemene regels worden gesteld ten aanzien van de inhoud van bestemmings- en provinciale inpassingsplannen.

29. De regeling betreffende de beheersverordening is te vinden in Hoofdstuk 3A Wro.