



Delft University of Technology

Grondbeleid voor landbouw in de Europese unie

Korthals Altes, Willem

Publication date

2018

Document Version

Final published version

Published in

Vastgoedrecht

Citation (APA)

Korthals Altes, W. (2018). Grondbeleid voor landbouw in de Europese unie. *Vastgoedrecht*, 2018(1), 19-20.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Green Open Access added to TU Delft Institutional Repository

'You share, we take care!' – Taverne project

<https://www.openaccess.nl/en/you-share-we-take-care>

Otherwise as indicated in the copyright section: the publisher is the copyright holder of this work and the author uses the Dutch legislation to make this work public.



Willem K. Korthals Altes
TU Delft

Grondbeleid voor landbouw in de Europese Unie

Op 18 oktober 2017 heeft de Europese Commissie een interpretatieve mededeling gepubliceerd over de verwerving van landbouwgrond en het recht van de Europese Unie.¹ Een dergelijke interpretatieve mededeling is de interpretatie van de Europese Commissie van de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. Deze interpretatie is geen jurisprudentie op zichzelf en het Europees Hof is er ook niet aan gebonden, maar deze is wel van belang voor de handhavingstaak die de Commissie heeft. De Commissie is volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof² gebonden aan haar interpretatieve mededelingen voor zover deze mededelingen niet afwijken van hiërarchisch hogere normen.

Deze interpretatieve mededeling is een vervolg op een resolutie van het Europees Parlement van 27 april 2017 over de concentratie van landbouwgrond in de EU en manieren om landbouwers betere toegang tot land te geven.³ Het Europees Parlement spreekt in deze resolutie zorgen uit over de massale opkoop van landbouwgrond (door critici ook wel 'land grabbing' of 'landroof' genoemd) die steeds meer in handen komt van een relatief klein aantal partijen. Het Europees Parlement verwijst naar cijfers over 2013 die aangeven dat 52,2% van de Europese landbouwgrond in handen is van slechts 3,1% van de bedrijven. Andersom hebben de 76,2% kleinste bedrijven slechts het beheer over 11,2% van de Europese landbouwgrond. Het is

voor nieuwe generaties boeren moeilijk om toegang te krijgen tot land. Het merendeel van de Europese boeren is boven de 55 jaar oud en het percentage boeren onder de 35 jaar is laag.

Een specifiek geval betreffen de landen in Centraal- en Oost-Europa die volgens het toetredingsverdrag de mogelijkheid hadden om hun agrarische grond in een overgangperiode tot 2014 nog af te schermen van de Europese markt. Na afloop van deze periode heeft een aantal landen wetgeving aangenomen die deze bescherming opnieuw vormgaf. De Europese Commissie heeft daarop verzocht aan Bulgarije, Hongarije, Letland, Litouwen en Slowakije hun wetgeving aan te passen, omdat deze de werking van de Europese markt te veel inperkt.⁴ Deze inbreukprocedures behoren tot de overwegingen van het Europees Parlement om deze zaak aan te kaarten, waarbij het parlement zich duidelijk uitspreekt voor het familiebedrijf als hoeksteen van de Europese landbouw.

De Europese Commissie stelt in de interpretatieve mededeling eerst vast dat de regulering van landbouwgrondtransacties onder EU-recht valt, vanwege de beginselen van vrij verkeer van kapitaal en vrijheid van vestiging. Het beginsel van het vrij verkeer van kapitaal geldt ook voor investeerders van buiten de EU. Het is volgens Europees recht mogelijk om de fundamentele vrijheden van EU-recht in te perken als dit nodig is in het Europees belang, zoals het belang van economische en sociale cohesie. Deze cohesie is nodig om Europa te laten functioneren als een sociale markteconomie. Het is daarbij noodzakelijk dat een dergelijke inperking van de fundamentele vrijheden inderdaad een Europees belang dient en dat deze inperking niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat belang te dienen. Over het algemeen geldt dat de bewijslast dat er sprake is van de aantasting van de fundamentele vrijheden ligt bij de Commissie. In het geval dat er sprake is van het stellen van voorwaarden aan de verkoop of het gebruik van grond voor het uitoefenen van een boerenbedrijf is het evident dat er sprake is van een dergelijke beperking. In dat geval verschuift de bewijs-

last naar de lidstaten die moeten aantonen dat een dergelijke beperking noodzakelijk en evenredig is. In de interpretatieve mededeling heeft de Europese Commissie een aantal instrumenten besproken en heeft daarbij aangegeven of deze instrumenten op grond van EU-recht, zoals onder meer blijkt uit jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie, voldoen aan deze criteria.

De Commissie geeft, op grond van de jurisprudentie, aan dat zuiver economische doeleinden nooit een reden kunnen zijn voor het inperken van de fundamentele vrijheden van de interne markt. Wel kunnen, aansluitend bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid, beperkingen worden opgelegd om, gegeven de bijzondere aard van het landbouwbedrijf, de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren. Voorbeelden hiervan zijn het bevorderen van het vergroten van landbouwbedrijven om ervoor te zorgen dat deze rendabel worden; het tegengaan van grondspeculatie; het behoud van de boerenstand; beleid gericht op behoud van traditionele wijze van exploitatie; spreiding van het grondbezit; landschappelijke kwaliteit en ruimtelijke ordening en het bewerkstelligen dat ook activiteiten buiten de toeristische sector plaatsvinden. De Commissie beoordeelt vervolgens aan de hand van jurisprudentie de volgende grondbeleidsinstrumenten.

- Voorafgaande vergunning: een vergunningstelsel om te voorkomen dat landbouwgrond wordt verkocht om te gebruiken buiten het nagestreefde agrarische doel heeft de voorkeur boven een nietigverklaring van een transactie achteraf, omdat dit alternatief de werking van de markt zwaarder zou beperken. Noodzakelijk is dan evenwel dat er geen sprake is van discretionaire bevoegdheden en dat er precieze criteria zijn die rechtszekerheid bieden.
- Voorkooprechten (voorkeurrechten) ten gunste van landbouwers zijn minder beperkend dan een verbod op verkoop aan niet-landbouwers en hebben daarvoor de voorkeur. De Commissie verwijst hierbij naar voor-

- kooprechten aan plaatselijke landbouwers om versnipperd grondbezit tegen te gaan of om compensatie te bieden voor een ongunstige specifieke geografische situatie.
- Prijsregulering, waarbij verkoop wordt verboden indien er volgens objectieve, niet-discriminerende, precieze en goed opgestelde criteria, sprake is van buitensporig speculatieve prijzen is onder condities aanvaardbaar indien duidelijk is dat deze speculatieve prijzen rendabele landbouw onmogelijk maken.
- Kritisch is de Europese Commissie over de verplichting de grond zelf te bewerken. Hetzelfde doel kan worden bereikt met minder beperkende maatregelen: bijvoorbeeld via een garantie van de verkrijger dat de grond zijn landbouwbestemming behoudt.
- Ook de eis dat een verkrijger kwalificaties als landbouwer bezit, gaat volgens de Europese Commissie te ver. Nergens in de EU is landbouwer een geregistreerd beroep. Bovendien kan ook een niet-landbouwer ervoor zorgen dat een goede landbouwer de grond bewerkt.
- Woonplaatsvereisten worden gezien als een verkapt onderscheid op basis van nationaliteit en worden mede daarom als niet aanvaardbaar geacht.
- Ook een verbod aan de verkoop aan rechtspersonen wordt beschouwd als een middel dat onvoldoende gericht is om te waarborgen dat de grond een landbouwbestemming behoudt.
- Voor het instellen van een verwervingsplafond – een maximum grondoppervlak dat een eigenaar in een bepaald gebied mag bezitten – stelt de Commissie dat dit onder omstandigheden aanvaardbaar kan zijn, mede omdat de hoeveelheid grond eindig is en er zo al van nature een verwervingsplafond is.

De Commissie geeft aan dat zij de lidstaten blijvend wil informeren over de mogelijkheden om grondbeleid te ontwikkelen en dat zij de lidstaten wil ondersteunen bij het delen van informatie over de beste praktijken op dit gebied. Dit is van belang, omdat het niet is toegestaan om de vrijheden verder te beperken dan nodig is. De beste praktijken bieden hierbij het ijkpunt over wat mogelijk is met zo min mogelijk aantasting van deze vrijheden. Doordat grondbeleid vrijwel altijd ingrijpt op het functioneren van markten wint zo het Europees kader – en het leren van succesvolle instrumenten elders in Europa – aan belang bij het formuleren van het grondbeleid voor groene functies. Ook voor Nederland kan dit relevant zijn. Uit de voormalige Pachtwet afkomstig is er in artikel 7:319 BW een aantal bepalingen opgenomen onder de aanduiding: ‘de grondkamer keurt de pachtovereenkomst goed, tenzij’. Behalve pachtprijs, vergoedingen en verplichtingen zijn hier ook landbouwkundige bepalingen opgenomen, zoals ‘een ondoelmatige verkaveling of een ondoelmatige ligging van het land ten opzichte van de bedrijfsgebouwen of van de woning’ (artikel 7:319 lid 1 onderdeel c BW) of indien ‘algemene belangen van de landbouw zouden worden geschaad’ (artikel 7:319 lid 1 onderdeel e BW). Bij dit laatste punt wordt onder andere bedoeld op een te geringe bedrijfsgrootte, het verkrijgen van land voor neveninkomsten, en – in het kader van de discussie over ‘land grabbing’ interessant – ‘vergroting van een bedrijf, waarvan uitbreiding voor de ondernemer niet van overwegende betekenis is, terwijl in de nabijheid een of meer kleine bedrijven uitbreiding behoeven’ (artikel 7:319 lid 1 onderdeel e BW). De feitelijke relevantie van deze artikelen is echter gering. Volgens de vaste beleidslijn van de Centrale Grondkamer kan goedkeuring alleen worden onthouden ‘indien het gepachte naar zijn bestemming niet anders kan worden geëxploiteerd

dan met schaden van de algemene belangen van de landbouw’.⁵ In de lijn van de interpretatieve mededeling is er geen ruimte voor een ruime interpretatie van deze beperking. De interpretatieve mededeling kan ook leiden tot aandachtspunten bij de uitwerking van de Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom en de wijze waarop nu reeds wordt gewerkt in anticipatie op deze wetgeving. Strijdigheid met EU-recht kan ontstaan indien lokale initiatiefnemers feitelijk een bevoorrechte positie hebben ten opzichte van andere partijen en deze bevoorrechte positie wordt versterkt door een grondbeleidsinstrumentarium dat de vrijheid van kapitaal of vestiging beperkt. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn dat het voorkeursrecht wordt gebruikt om externe partijen te weren en grond exclusief ter beschikking te stellen aan lokale initiatiefnemers. De criteria en redeneerwijze uit de interpretatieve mededeling kunnen helpen om het instrumentarium zo in te zetten dat het past binnen Europees recht.

1. Europese Commissie (2017) Interpretatieve mededeling van de Commissie over de verwerving van landbouwgrond en het recht van de Europese Unie, C/2017/6168, *PbEU* 2017, C 350/5-20, 18 oktober 2017.
2. Gerecht EU 12 februari 2014, T-81/12, r.o. 51 (*Beco/Commissie*) en HvJ EU 2 december 2010, C-464/09 P, r.o. 47 (*Holland Malt/Commissie*).
3. Europees Parlement 27 april 2017, P8_TA(2017)0197, Stand van zaken in verband met de concentratie van landbouwgrond in de EU: manieren om landbouwers betere toegang tot land te geven (2016/2141/INI).
4. Persbericht Europese Commissie van 26 mei 2016 (IP/16/1827) Financial services: Commission requests Bulgaria, Hungary, Latvia, Lithuania and Slovakia to comply with EU rules on the acquisition of agricultural land, Brussel.
5. Centrale Grondkamer 15 februari 2011, GP 11.639.