

Ervaring met splitsingsverbod in Scandinavische landen

Relevantie voor Nederlandse praktijk

Auteur: Willem Korthals Altes, Herman de Wolff

Datum: 20 December 2024

Versie: eindrapport

Faculteit Bouwkunde, Afdeling MBE

Julianalaan 134

2628 BL Delft

Ervaring met splitsingsverbod in Scandinavische landen

Relevantie voor Nederlandse praktijk

Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding van het onderzoek	6
1.2	Doel en probleemstelling	7
1.3	Context: Europees recht	8
1.4	Opbouw rapport	9
2	Het Noordse systeem van kavel splitsing	10
2.1	Overeenkomsten	10
2.2	Verschillen	10
3	Denemarken	12
3.1	Voorwaarden voor splitsing	12
3.2	Betrokkenen en procedure	12
3.3	Verhouding met Europees recht	14
3.4	Samenvattend	16
4	Finland	17
4.1	Voorwaarden voor splitsing	17
4.2	Betrokkenen en procedure	18
4.3	Verhouding met Europees recht	20
4.4	Samenvattend	21
5	Noorwegen	22
5.1	Voorwaarden voor splitsing	22
5.2	Betrokkenen en procedure	24
5.3	Verhouding met Europees recht	25
5.4	Samenvattend	26
6	Zweden	27
6.1	Voorwaarden voor splitsing	27
6.2	Betrokkenen en procedure	28
6.3	Verhouding met Europees recht	30
6.4	Samenvattend	31
7	Relevantie voor Nederlandse praktijk	32
7.1	Nederlandse praktijk versus Noordse praktijk	32
7.2	Mogelijkheden om Noordse ervaringen in het Nederlands stelsel te verankeren	33
7.2.1	Eerst inmeten en dan pas kavel vormen	33
7.2.2	Omgevingswet	35
7.2.3	Wet Agrarisch Grondverkeer	36
8	Concluderend	38
9	Referenties	40
9.1	Geïnterviewde deskundigen	40
9.2	Wet- en regelgeving	40
9.3	Aangehaalde jurisprudentie	41
9.4	Literatuur	41

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

In Nederland is er de laatste jaren een praktijk ontstaan waarin op grond die in agrarisch gebruik is talloze 'beleggingspercelen' zijn ontstaan; sinds 2009 gaat het om ca 25.000 percelen die er bij zijn gekomen (Wisman & Zuidema, 2024). Ondernemers kopen agrarische grond op, splitsen deze in kleine stukken en verkopen deze grond voor zeer hoge prijzen aan particulieren. De boodschap daarbij is dat er een kans is dat deze grond ooit gebruikt gaat worden voor andere dan agrarische doeleinden waar fors hogere grondprijzen voor gelden. Dit geschetste finncieel gunstige perspectief maakt de stukken grond interessant als beleggingsobject. Grond die verkocht wordt zijn stukjes van een voormalig agrarisch perceel, stukjes die zelfstandig niet ontsloten zijn. Zelfstandig gebruik is onmogelijk. In figuur 1 is een voorbeeld van de kadastrale opdeling van een perceel te zien.



Figuur 1: opdeling in de gemeente Landsmeer (ten Noorden van Zunderdorp) (bron: Pdok, geraadpleegd op 17 oktober 2024)

In veel gehanteerde constructies verplicht de koper van zo'n stukje grond zich dat in het geval de bestemming inderdaad wijzigt om met de andere eigenaren samen te werken aan ontwikkeling door een derde, zodat de eigenaren samen kunnen profiteren van de waardetoename van de grond ten gevolge van deze wijziging van de bestemming.

Heel vaak gaat het echter om locaties waar geen enkele kans is op wijziging van de bestemming in bijvoorbeeld woningbouw, en wordt door de verkopende partij een veel te optimistisch beeld geschetst, waarbij soms ook sprake is van misleiding. De kopers zijn dan de dupe van deze speculatieve grondhandel.

Deze praktijk heeft gezorgd voor maatschappelijke en politieke bezorgdheid. In de media zijn verschillende rapportages verschenen (zoals van het Financieel dagblad, RTL Nieuws en AVRO TROS Radar) waarin bedenkelijke praktijken aan het licht worden gebracht.

De Tweede Kamer heeft op 14 juni 2023 een rondetafelgesprek georganiseerd met deskundigen. Dit gesprek bevestigde de zorgen die er leefden over deze praktijk. Dit heeft onder meer geleid tot de *Motie van de leden Minhas en Boulakjar over het invoeren van een splitsingsverbod bij de speculatieve handel van landbouwgrond* (34682-172) van 21 juni 2023 (zie figuur 2).

In deze motie wordt onder meer verzocht de ervaring van Scandinavische landen te betrekken bij het onderzoek naar de mogelijkheid om een splitsingsverbod in te voeren om deze speculatieve praktijken te voorkomen.

Op 4 juni 2024 werden we als TU Delft benaderd om dit onderzoek uit te voeren. Het onderhavige rapport doet verslag van dit onderzoek naar Scandinavische (of beter gezegd Noordse) landen, te weten Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden. Verder bespreekt het in hoeverre de ervaringen uit deze landen kunnen worden gebruikt om in de Nederlandse praktijk genoemde zorgen over de praktijk van ongewenste splitsing van percelen aan te pakken.

Nr. 172

MOTIE VAN DE LEDEN MINHAS EN BOULAKJAR

Voorgesteld 21 juni 2023

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de speculatieve handel en splitsing van (vruchtbare) landbouwgrond de laatste jaren ongewenste vormen heeft aangenomen, met nadelige gevolgen voor de ruimte en consumenten;

overwegende dat dergelijke speculatieve handel door splitsing van grond of handel in onverdeelde aandelen leidt tot verrommeling van de ruimte en grote druk op de openbare registers, en ook nog toekomstige woningbouwontwikkelingen kan belemmeren;

verzoekt de regering te onderzoeken of en hoe op korte termijn een splitsingsverbod ingevoerd kan worden bij de speculatieve handel van landbouwgrond;

verzoekt de regering hierbij de ervaring van Scandinavische landen te betrekken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Minhas
Boulakjar

Figuur 2 De motie Minhas/Boulakjar, Kamerstukken 34682, nr. 172

1.2 Doel en probleemstelling

Doel van het onderhavige onderzoek is de manier waarop in Noordse landen wordt omgegaan met splitsing van gronden te verkennen. Bij deze verkenning zal een toets plaatsvinden van de haalbaarheid hiervan in de context van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (en in het bijzonder het artikel 1 protocol 1 van dit verdrag dat de bescherming regelt van bezittingen) en de toepasbaarheid in de Nederlandse context.

Auteur: Willem Korthals Altes, Herman de Wolff
Datum: 20 december 2024
Versie: eindrapport

In de vraagstelling komen de volgende aspecten aan bod.

- de juridische basis (wettelijke grondslag) voor regulering van splitsingen
- de rollen en bevoegdheden van partijen betrokken bij splitsing
- de relatie met het Europees verdragsrecht
- de mogelijke vertaling naar de Nederlandse context, waarbij er aandacht is voor mogelijke Nederlandse tegenhangers ook in relatie tot rollen en bevoegdheden.

1.3 Context: Europees recht

Wat betreft het Europees recht zijn er twee verschillende beginselen die van belang zijn, rond deze kavelsplitsingen en handel in stukjes grond.

Ten eerste, het recht op de bescherming van eigendom uit artikel 1 protocol 1 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM).

Ten tweede, de vrijheden van de interne markt van de Europese Unie (of voor wat betreft Noorwegen: De Europese Economische Ruimte). Met name de vrijheid van kapitaal (Artikel 63 lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) stelt grenzen aan het opleggen van beperkingen aan handel in grond. Grond is kapitaalsintensief en ook het beleggen in grond is in beginsel mogelijk door de gehele unie en regels die dit beperken, moeten passen binnen Europees recht.

Bescherming van eigendom

Wat betreft de bescherming van eigendom, analyseert het Europees Hof voor de Rechten van de Mens altijd zaken vanuit een drietrapsraket. 1. Is er sprake van inbreuk, 2. Is er sprake van een publiek belang en 3. Heeft er een faire afweging plaatsgevonden tussen inbreuk en het publiek belang (is er sprake van een fair balance?).

Uit jurisprudentie blijkt dat het Hof het in beginsel rechtvaardig vindt als een overheid regels opstelt met het doel grondspeculatie te beheersen:

“Moreover, as argued by the Government, the State’s intervention was intended to curb harmful property speculation (---) which the Court does not consider to be unreasonable.”
(Maria Azzopardi v. Malta, 2022 <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-217616> punt 60)

In deze Maltese zaak ging het om de inzet van onteigening om grondspeculatie te voorkomen en ervoor te zorgen dat ook minder draagkrachtigen toegang tot wonen en grond krijgen. In algemene zin kunnen daarmee vergaande instrumenten worden ingezet. Een en ander hangt wel af van de ‘fair balance’ die er gevonden wordt tussen publiek belang en aantasting van rechten. Bij de beoordeling van deze fair balance speelt vaak of door de inperking van rechten er ondanks de publiekrechtelijke beperkingen toch nog voldoende gebruiksmogelijkheden over blijven. Interessant hier is dat bij de in dit onderzoek centraal staande beleggingspercelen niet overheidsop treden, maar het privaatrechtelijk fragmenteren van de grond juist leidt tot groot verlies van gebruiksmogelijkheden van die grond. Als een soort de-facto onteigening zou dan schadeloosstelling op zijn plaats zijn – als dit een daad van de overheid zou zijn. Hier is het echter een particulier aan zet; vanwege speculatieve oogmerken worden de gebruiksmogelijkheden van de grond als zelfstandige eenheid teniet gedaan waardoor er de-facto geen zelfstandig gebruik van de grond over blijft. Overheidsingrijpen dat dit voorkomt lijkt daarmee in algemene zin wel te rechtvaardigen, ook al doet hier de grondeigenaar het wel zichzelf aan en zijn de beperkte gebruiksmogelijkheden voor de koper duidelijk op het moment van koop. Ook

al blijven deze beperkt tot het moment waarop de bestemming zou veranderen, en waarop eigenaren verplicht zijn om samen te werken en samen te profiteren van de waardetoename van de grond ten gevolge van deze wijziging van de bestemming.

Vrijheden van de interne markt

Wat betreft de vrijheden van de interne markt geldt het beginsel van het vrij kunnen aanwenden van kapitaal. Een beperking van de mogelijkheid tot het opsplitsen van grond om deze te verkopen valt daardoor al snel binnen het domein van het recht van de Europese Unie.

Ook hier geldt echter dat er beperkingen mogen worden opgelegd vanuit een rechtvaardig belang. Deze beperkingen moeten proportioneel zijn en niet verder gaan dan nodig is om dat gerechtvaardigde belang te dienen. Voor een internationale vergelijking is van belang dat volgens artikel 64 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op 31 december 1993 bestaande beperkingen "in verband met directe investeringen - met inbegrip van investeringen in onroerende goederen" van toepassing blijven. Niet alle (wat oudere) regelingen uit andere landen kunnen echter worden ingevoerd als nieuwe beperking in een ander land, zoals hier Nederland. Zo een nieuwe beperking valt niet onder de werking van artikel 64. En Nederland zelf kende voor 1993 geen hier relevante beperkingen; de Wet agrarisch grondverkeer bijvoorbeeld was niet in werking voor wat betreft het onderdeel landbouwkundige toetsing.

1.4 Opbouw rapport

In dit rapport wordt allereerst ingegaan op het Noordse systeem in algemene zin. Vervolgens wordt ingegaan op de specifieke regelingen in vier landen, achtereenvolgens Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden, Hierna wordt ingegaan op de relevantie voor de Nederlandse praktijk, en we sluiten af met enkele conclusies.

2 Het Noordse systeem van kavelsplitsing

Alhoewel er verschillen zijn tussen Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden, zijn er ook opvallend veel overeenkomsten in de manier waarop de splitsing van percelen is geregeld in deze landen. Voordat we ingaan op de verschillende systemen, daarom eerst een beschrijving op hoofdlijnen van dit wat hier wordt aangeduid als het 'Noordse systeem'.

2.1 Overeenkomsten

Hans Mattsson (2011) (professor emeritus Institute for Real Estate and Construction Management, KTH Stockholm) heeft op basis van een vergelijkende publicatie (Kristiansen et al., 2006) een en ander geanalyseerd. Hierbij onderscheidt hij bij overdracht van grond waar sprake is van splitsing van een of meerdere percelen 5 fasen:

1. Initiële voorbereiding en beleidscontrole (land policy control): naast een verificatie of de juiste eigenaar een verzoek doet, omvat dit een check of de voorgenomen splitsing past binnen het ruimtelijk beleid.
2. Voortgaande voorbereiding. Op het moment dat is vastgesteld dat het beleidstechnisch in orde is en dat de aanvrager rechthebbende is, wordt onder andere het veldwerk uitgevoerd: de beoogde nieuwe percelen worden ter plaatse ingemeten.
3. Kadastraal besluit. Dit is het formele besluit over de voorgenomen splitsing waartegen vaak ook rechtsbescherming open staat.
4. Registratie. Het besluit wordt geregistreerd.
5. Aanvullende werkzaamheden. Dit omvat bijvoorbeeld het informeren van rechthebbenden en autoriteiten over de nieuw geregistreerde rechten (Mattsson, 2011).

Vanuit Nederlands oogpunt is de beleidscontrole "land policy control" (Ferlan et al., 2007, p. 32; Mattsson, 2011) interessant; want die ontbreekt in Nederland en is volgens Mattsson (2011) wel een vast onderdeel van het Noordse systeem.

Een ander verschil is dat het in Nederland mogelijk is om het veldwerk (het inmeten van de nieuw gevormde percelen) uit te voeren na de formele juridische splitsing (Bartels et al., 2013, nr. 499); in het Noordse systeem vindt het inmeten dus plaats voorafgaand aan het formele kadastrale besluit.

2.2 Verschillen

Verschillen tussen de Noordse landen zitten in de rollen van de betrokken partijen.

In Denemarken hebben private beëdigde landmeters een centrale rol in het proces. Deze krijgen de opdracht van de grondeigenaar en informeren bij de autoriteiten of de voorgestane splitsing past binnen het voorgestane gebruik van de grond. Uiteindelijk zendt de private landmeter het dossier (inclusief veldwerk) naar de kadastrale autoriteit voor besluitvorming en registratie.

In Noorwegen zendt een grondeigenaar (nadat de burens zijn geïnformeerd) het verzoek rechtstreeks naar de gemeente die beleidsmatig een en ander checkt en vervolgens zelf, of via een ingehuurd

private landmeter, het proces verder vervolgt. Deze (gemeentelijke of private) landmeter voert het veldwerk uit en vervolgens is de land registrerende autoriteit aan bod.

In Finland moet het verzoek worden ingediend bij Lantmäteriverket (Zweeds) of Maanmittauslaitoksesta (Fins afgekort MML) (de 'property formation authority' zoals Mattsson (2011) het noemt) waar een landmeetkundig ingenieur (*lantmätteriingenjör/maanmittausinsinööri*) de werkzaamheden uitvoert. Ook deze checkt of het na splitsing voorgestane gebruik past bij het beleid en deze organiseert ook een veldwerk waar gerechtigde partijen bij aanwezig kunnen zijn.

In alle bovenstaande gevallen wordt ook onderzoek gedaan naar zakelijke rechten. Is er bijvoorbeeld een recht van hypotheek gevestigd en hoe moet daarmee worden omgegaan? Soms is de uitkomst alleen een signalering hiervan en dienen de partijen hier later rekening mee te houden

Het Zweedse proces lijkt erg op het Finse, alleen is daar geen bijeenkomst ter plaatse voorzien.

3 Denemarken

Als een van de Noordse landen kent Denemarken dus een stelsel met regels over kavelsplitting. De *Udstykningsloven*¹ (Verkavelingswet) regelt de splitsing van percelen. Het hele stelsel is ook uiteengezet in een (in het Engels vertaalde) bijdrage van Birgit Kristiansen (Chief Consultant, National Survey and Cadastre) aan een boek over 'property formation' in de Noordse landen (Kristiansen, 2006). Property formation wordt door Kristiansen (op basis van Eyben et al., 2003) gedefinieerd als "the practical and legal activities which are necessary to establish a new real property or to change the boundaries between existing properties" (Kristiansen, 2006, p. 86). Relevant voor de vormgeving van het Deense systeem is dat Denemarken geen notariaat kent (Hendriks, 2019). Beëdigde landmeters spelen een cruciale rol bij vastgoedtransacties zoals de splitsing van percelen.

3.1 Voorwaarden voor splitsing

De Verkavelingswet stelt in (onder andere in artikel 18) eisen aan de splitsing van percelen.

Allereerst wat betreft de **toegankelijkheid**. Een nieuw gevormd perceel moet toegankelijk zijn vanaf de openbare weg². Als deze toegang mogelijk wordt gemaakt via een recent gevestigd recht van overpad over een ander (privaat) perceel, dan dient deze (private) toegangsweg ook te worden aangeduid op de kadastrale kaart.

Verder gelden beperkingen aan het **toekomstig gebruik**. Er mag (conform artikel 20) geen splitsing plaatsvinden indien het beoogde grondgebruik zal leiden tot omstandigheden die in strijd zijn met wat is voorgeschreven op basis van andere wetgeving (bijvoorbeeld in ruimtelijke plannen). Publiekrechtelijke beperkingen op het gebruik van de grond werken daarmee door in het privaatrechtelijk handelen wat betreft het verkavelen van de grond. Grond waar bijvoorbeeld voortdurend agrarisch gebruik is voorzien, kan niet alvast worden verkaveld (juridisch worden ingericht) voor gebruik als woningbouwlocatie. Splitsing wordt zo niet beschouwd als een autonome rechtshandeling, maar als deel van de inrichting van de ruimte om invulling te geven aan een nieuwe functie en kan daarom ook worden beoordeeld vanuit het proces van wat hoogleraar onroerend-goedrecht De Haan ooit kenschetste met de trits bestemming, inrichting en beheer en waarbij hij tevens ook aangaf dat deze "zowel een privaatrechtelijke als een publiekrechtelijke dimensie" (de Haan, 2001) hebben.

3.2 Betrokkenen en procedure

In de praktijk is de beëdigd landmeter een centrale persoon in de procedure. Deze neemt voordat deze het veldwerk uitvoert om de grens vast te leggen contact met relevante autoriteiten "if there is

¹ <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2018/769>

² § 18. Der må ikke ske udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, såfremt der derved vil fremkomme en samlet fast ejendom eller et særskilt beliggende areal af en sådan ejendom, som ikke har adgang til offentlig vej

doubt as to whether the desired changes can be carried out according to the relevant rules” (Kristiansen, 2006, p. 88).

Allereerst betreft dit de gemeente. De gemeenten hebben bij de bepaling of een voorgestane splitsing past in het beleid een cruciale rol:

“The municipality ensures compliance with planning provisions, distance to the boundary from buildings and other installations, as well as certain environmental aspects. Furthermore, the municipality approves access from the area to public roads and installations or registration of private roads, in which case the municipality is the road board. According to the Statutory Order on control of subdivision, the municipal council must issue its statement/approval on a special form (the green form).” (Kristiansen, 2006, p. 92)

Zo kan bijvoorbeeld geen toestemming gegeven worden als er nog geen zicht is op een vergunning om te bouwen, bijvoorbeeld omdat een gedetailleerd grondgebruiksplan voor de locatie ontbreekt. Daarbij gaat het niet om de details van de vergunning om te bouwen, daarvoor moet later een aparte vergunning worden aangevraagd, maar voor de hoofdlijnen gekoppeld aan het al dan niet kunnen toestaan van nieuw gebruik op een van de door de voorgenomen splitsing ontstane nieuwe kavels.

Het gaat overigens om meer dan het gemeentelijk beleid alleen. Naast de gemeenten kunnen ook andere overheden een rol spelen bij het inperken van de mogelijkheden tot splitsing. Die andere overheden moeten aangeven of een voorgenomen splitsing ook past in hun beleid (bijvoorbeeld de aansluiting op een weg in beheer bij een hogere overheid). Dan moet de beëdigd landmeter ook aan hen advies vragen.

Een wijziging van de verkavelingsstructuur die niet aansluit bij voorgestane toedeling van functies aan locaties is niet mogelijk in Denemarken.

De regelgeving is recent (per 1 januari 2024) gewijzigd. In 2018 noemde de regeling nog een lange limitatieve lijst van regels waaraan getoetst moest worden waaronder de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet op de Openbare Weg, de Wet op de particuliere deelwegen, het Bouwbesluit, de Wet milieubescherming, de Wet natuurbescherming, de Monumentenwet, de Wet milieueffectbeoordeling plannen en programma's en specifieke projecten, de Wet op de veehouderij en het gebruik van meststoffen, de Wet verontreinigde grond en de Wet op de kustbescherming. In de wijziging van 2024 staat er alleen nog dat splitsingen niet door kunnen gaan als “die in strijd zijn met andere wetgeving” (Udstykningsloven artikel 20).

Vroeger moest hiervoor een “groen formulier” worden aangevraagd (*grønne skemaer*); dat is daarmee een soort verklaring van geen bezwaar tegen de splitsing van de betrokken overheden. In de praktijk wordt nu een template gebruikt in een digitaal loket, waar de landmeter eerst een aantal vragen moet beantwoorden en dit vervolgens doorzet naar de gemeente. Hiernaast moet de landmeter bovengenoemd aanvullend advies bij andere overheden vragen.

Handhaving hiervan ligt (volgens artikel 24) uiteindelijk bij het Deense Geodata-agentschap³.

³ Uitzondering betreft voorgenomen onteigening; want dan zijn de bevoegde autoriteiten hiervoor verantwoordelijk (onteigening dient altijd in het publiek belang te zijn).

Uit het interview blijkt dat een aanvraag tot goedkeuring van een verkaveling (indien het niet past in het gedetailleerde ruimtelijke plan) wordt beschouwd als een aanvraag voor een omgevingsplanactiviteit (zoals het thans in Nederland heet). Op het moment dat deze vergunning wordt verleend, wordt ook de verkaveling conform deze vergunning goedgekeurd. Dit voorkomt dat wel een verkaveling wordt goedgekeurd, maar volgens de bijbehorende omgevingsplangoedkeuring achterwege blijft. Over deze verkaveling kunnen derden dan niet nog eens een juridische zaak beginnen; dat moet in het traject van de vergunning voor de omgevingsplanactiviteit gebeuren.

Belangrijk sluitstuk (betreft artikel 22) is dat indien de vereiste inschrijving in de *Tinglysningsretten* (de openbare registers) niet kan plaatsvinden het Deense Geodata-agentschap de beëindiging van de overeenkomst kan gelasten. Met andere woorden, een splitsing die niet is ingemeten of een splitsing die anticipeert op een niet toegestaan gebruik kan niet worden ingeschreven en kan vervolgens worden ontbonden. In het proces van de inschrijving zit volgens onze gesprekspartner nog wel eens wat vertraging.

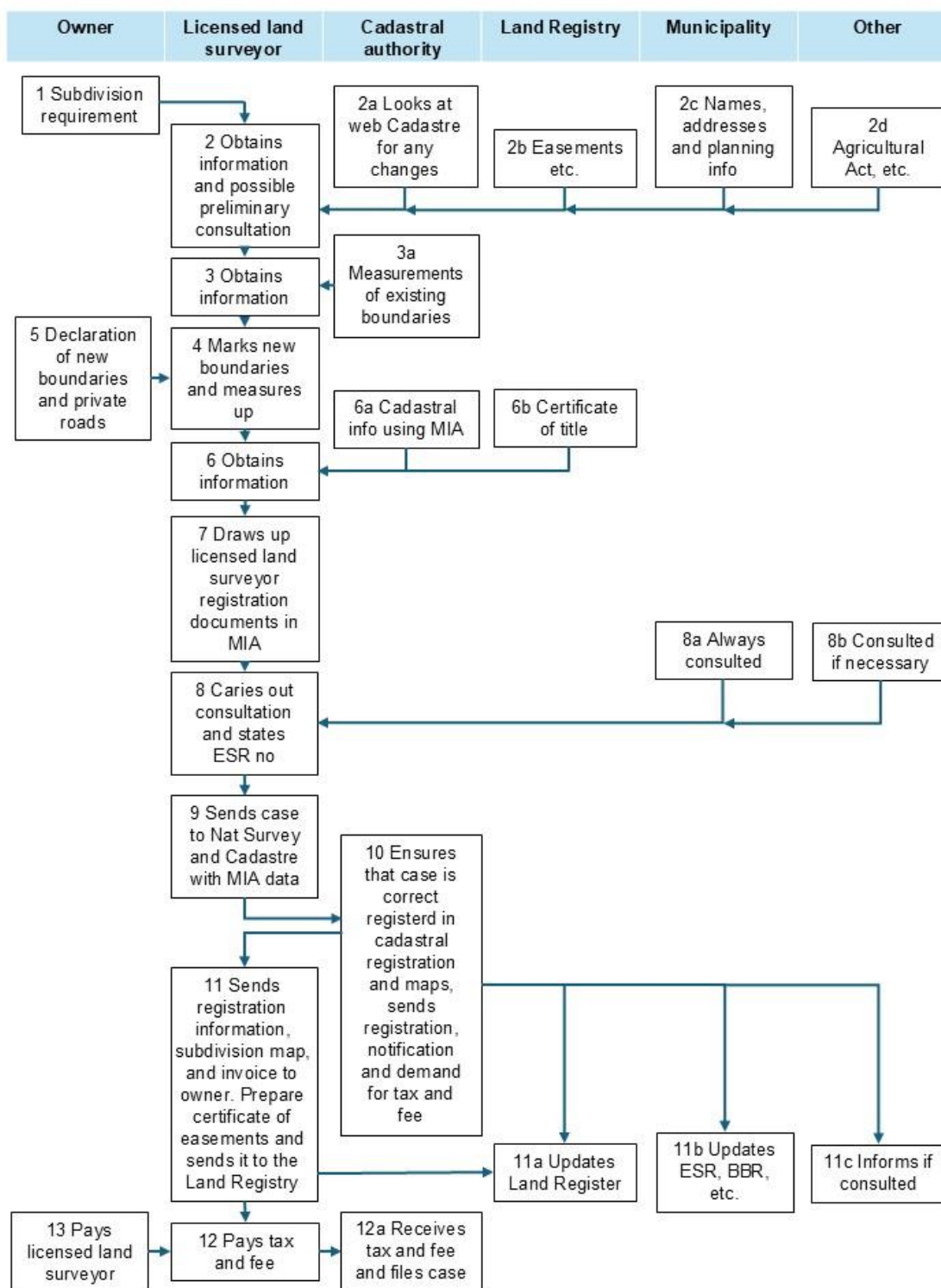
De procedure kan vrij snel gaan, maar dat hangt ook af van de reactietijd van de gemeente, die bij een kleine plattelandsgemeente sneller kan zijn dan bij een gemeente met veel afdelingen waar dus bij meerdere personen moet worden nagevraagd. De keuze voor een landmeter is vrij (vrije markt), dus dat maakt het mogelijk om afspraken te maken over hun inspanning. Meeste tijd kost nog het registreren zelf van de nieuwe eigendomsgrenzen, omdat er daar een aantal checks moeten worden uitgevoerd. Een eigenaar die een erf wil splitsen huurt een beëdigd landmeter in die de procedures moet volgen. Deze landmeter stelt een grens voor die pas na goedkeuring van de eigenaar kan worden vastgesteld.

In de gemeenten Kopenhagen en Frederiksberg (een enclave binnen Kopenhagen) loopt de gehele procedure via de gemeente (die eigen landmeters hebben ingehuurd) en niet via een private landmeter.

De procedure van splitsing heeft Kristiansen uiteengezet in figuur 3:

3.3 Verhouding met Europees recht

Vanuit het Europees recht zijn hier geen problematische zaken bekend. Het ruimtelijk beleid is leidend en er wordt voorkomen dat er een verkaveling ontstaat die uitvoering van het ruimtelijk beleid bemoeilijkt. Het feit dat ruimtelijk beleid beperkingen kan opleggen aan eigendom is juridisch aanvaard. Het algemene beginsel dat een nieuw erf moet worden ontsloten vanuit de openbare weg, kent ook een duidelijk publiek belang en er is ruimte om onder voorwaarden (aangeven ligging ontsluitingsweg met recht van overpad op de kadastrale kaart) ruimte te bieden om hiervan af te wijken op een manier dat achterliggende doelstelling wel wordt gerealiseerd.



Figuur 3: procedure van splitsing, Bron: Kristiansen (2006)

3.4 Samenvattend

Splitsing kan in Denemarken niet plaatsvinden zonder een check of de voorgenomen splitsing past binnen het ruimtelijk beleid. Dat betekent dat een splitsing moet aansluiten bij het beoogde gebruik van de grond. Verder mag een splitsing er niet toe leiden dat een perceel niet toegankelijk is via de openbare weg.

Die check wordt uitgevoerd dooreen beëdigd landmeter, die door de eigenaar wordt ingehuurd. Hij moet bij de betrokken overheden nagaan of er bezwaar is tegen de splitsing. In de praktijk beschouwen gemeenten dit nagaan als een aanvraag voor het toestaan van een omgevingsplanactiviteit en wordt de verklaring van geen bezwaar pas afgegeven als deze procedure definitief is afgerond. Hierdoor past de nieuwe verkaveling in het ruimtelijk beleid. Daarna wordt onder andere het veldwerk uitgevoerd: de beoogde nieuwe percelen worden ter plaatse ingemeten. Pas dan wordt het formele besluit over de voorgenomen splitsing genomen, en vindt de registratie plaats.

Er zijn geen fricties met het Europees recht bekend.

4 Finland

Ook Finland ken een stelsel met regels voor kavelsplitsing. De relevante wetgeving betreft voornamelijk de Real Estate Formation Act (*Kiinteistönmuodostamislaki*) uit 1995⁴. In de Engelse vertaling die is gepubliceerd zijn amendementen tot en met 2003⁵ meegenomen.

4.1 Voorwaarden voor splitsing

In een bijdrage over de mogelijkheden van digitalisering, hebben Ekbäck and Riekkinen (2020) enkele hoofdzaken van het Finse (en het Zweedse) systeem aangegeven.

Bij de voorbereiding van een transactie hoort (naast andere zaken) dat de grenzen van het vastgoed waar de overdracht op betrekking heeft duidelijk op de kaart zijn aangegeven en dat deze kaarten verstrekt worden aan koper en verkoper. Ook behoort daarbij een check of vastgoed geregistreerd is conform dat wat wordt verhandeld.

In het onderzoek vindt een toets plaats aan de ruimtelijke bestemming van het gebied. Er zijn verschillende situaties. Indien er een gedetailleerd bestemmingsplan is, dan dient dit in acht te worden genomen in het onderzoek naar de wenselijkheid van een voorgenomen splitsing. Indien dit plan een bindend verkavelingsplan heeft, dienen de grenzen hiervan te worden gevolgd. Maar niet alle bestemmingsplannen bevatten zo'n plan. Indien een verkavelingsplan ontbreekt, bestaat de toets of de voorgestelde verkaveling de uitvoering van het plan al dan niet in de weg kan staan (Ekbäck & Riekkinen, 2020). Voor gebieden zonder bestemmingsplan, gelden de stedenbouwkundige voorwaarden uit de Bouwverordening. De Wet op ruimtelijke ordening en bouwen geeft ook wat algemene voorwaarden:

“A building site outside a Detailed Development Plan shall be suitable for its purpose, suitable for construction, and have a sufficient size, at least 2000 square meter” (artikel 17-116 op cit. Ekbäck & Riekkinen, 2020, p. 77)

Ekbäck and Riekkinen (2020) lichten dit als volgt toe:

“In other words, property formation for building purposes is strongly related to the regulations regarding building sites in the Land Use and Building Act. E.g. will a subdivided property of less than 2 000 square meters probably not receive a building permit, although the area can still be subdivided – the subdivided plot will not fulfil the requirements for a building site. (Ekbäck & Riekkinen, 2020, p. 78)

Vanuit Nederlandse begrippen is dat een bouwkaavel minimaal 2000 m² moet zijn verrassend, maar in de Finse context is dit anders. Het betreft hier de bouw van woningen in het omvangrijke landelijk gebied van Finland waar de geschiktheid onder meer wordt bepaald door de ontsluiting van de locatie in relatie tot wegen en nutsvoorzieningen en de toestand van het terrein.

Wanneer een perceel wordt gevormd voor een andere doel dan het gaan bebouwen dan zijn er geen voorwaarden volgens Ekbäck and Riekkinen (2020). Tijdens het interview bleek inderdaad dat voor

⁴ https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1995/en19950554_20030111.pdf

⁵ Daarna zijn er nog 21 amendementen geweest. Zie <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1995/19950554>

agrarische grond zonder concrete bouwvoornemens deze regeling geen beperking oplevert voor splitsing op de wijze waarom in Nederland beleggingspercelen worden gevormd. In theorie zou dus ook in Finland de Nederlandse praktijk kunnen plaatsvinden.

De geïnterviewde was echter niet bekend met vergelijkbare praktijken in Finland. Wat gegeven de bevolkingsdichtheid en ook de eisen aan de omvang van typische nieuwbouwperven in het landelijk gebied van minimaal 2000 m² niet heel verwonderlijk is.

4.2 Betrokkenen en procedure

Sinds de jaren 30 van de twintigste eeuw heeft Finland een 'public certifier of deal' (*julkinen kaupanvahvistaja*), een instantie die door Ralli and Weckström (2005) als 'notary' wordt aangeduid. Het zijn publieke functionarissen die bijvoorbeeld in dienst zijn bij de gemeente Helsinki en die volgens de website van de gemeente in heel Finland actief zijn:

"A notary serves as the certifying authority when a transfer document is signed in real estate transfer transactions. The transfer can be a contract of sale, an exchange or a gift, for example. A pre-contract for a contract of sale also requires certification by a notary. Notaries of the City of Helsinki's Real Estate Formation Unit certify real estate transfers from all of Finland based on their official position."⁶

Hun taak is het certificeren van transacties (figuur 4). De kosten van dit certificeren worden door (Ralli & Weckström, 2005, pp. 33-34) bij een overeenkomst (zowel van € 100.000 als van € 300.000) geschat op €70 tot € 80.

The notary shall mark the certification on each transfer document as follows:

"I hereby testify as a notary that (name of seller) as the transferor / on behalf of the transferor and (name of buyer) as the transferee / on behalf of the transferee have signed this transfer document and that they were simultaneously present as the transfer was certified. I have checked the identity of the signatories and verified that the transfer document was prepared in the manner prescribed in Chapter 2 Clause 1 of the Code of Real Estate."

Place and date

Notary's signature

Name in block letters

Position

Notary's ID number

Figuur 4: De notariële certificatie (bron: <https://www.hel.fi/en/urban-environment-and-traffic/plots-and-building-permits/manage-plot-matters/real-estate-formation-and-notary-services/notary-services>)

Bij de certificering van transacties kan ook een transactie voorbij komen waar sprake is van beoogde kavelsplitsing.

⁶ <https://www.hel.fi/en/urban-environment-and-traffic/plots-and-building-permits/manage-plot-matters/real-estate-formation-and-notary-services/notary-services>

In Finland begint de procedure normaliter met een aanvraag van de eigenaar (of de nieuwe koper) bij Maanmittauspalvelut (MML) de Kadastrale autoriteit (of in het Engels de National Land Survey of Finland) (Ekbäck & Riekkinen, 2020; Sulonen et al., 2020). Volgens de wetgeving (artikel 22a Real Estate Formation Act) kan ook de gemeente een aanvraag doen en kan het Openbaar register ook een aanvraag doen om een gezamenlijk perceel te splitsen. Op het moment dat via het digitale systeem een deel van een perceel wordt verhandeld, dan start dit proces vanzelf (Ekbäck & Riekkinen, 2020). MML onderzoekt de casus en de betrokken partijen. Officiële bijeenkomsten worden gehouden en een en ander wordt digitaal vastgelegd. Op het moment dat nieuwe grenzen worden vastgelegd, dan worden deze duidelijk in het terrein gemarkeerd (Ekbäck & Riekkinen, 2020; Paasch et al., 2023).

De procedure wordt uitgevoerd door ‘executors’: dit kan de surveyor alleen zijn; maar voor meer complexe zaken bestaat de executor uit de surveyor en twee trustees (Real Estate Formation Act artikel 4). Deze trustees worden benoemd door de gemeenteraad en moeten kennis hebben van onroerend goed en lokale zaken. De regels rond “lay members of the local court” (artikel 6(2)) gelden voor de benoembaarheid van de trustees.

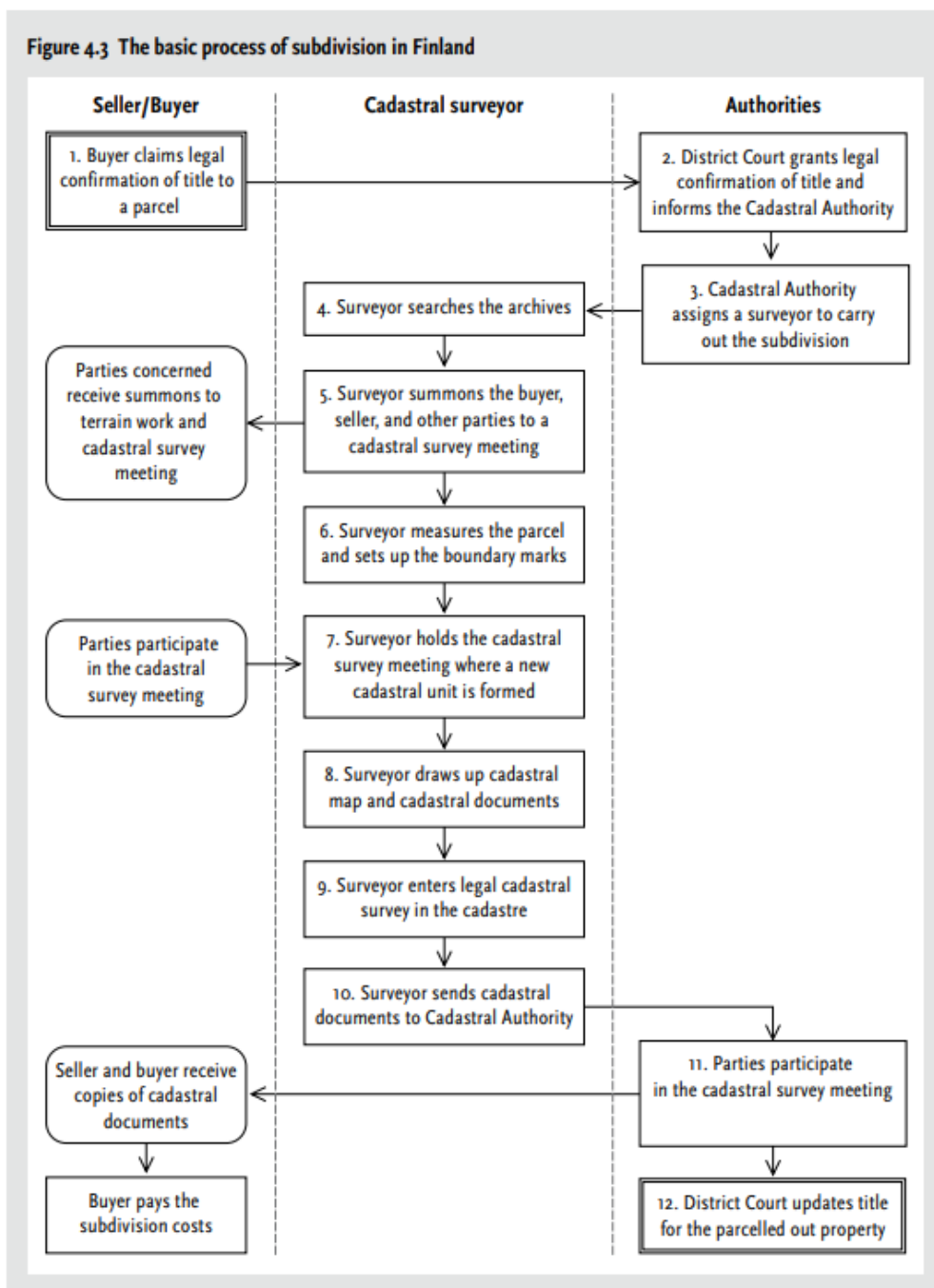
Bij het vastleggen van de grens hebben de ‘executors’ een eigen verantwoordelijkheid:

“Executors may decide on an insignificant change of an unseparated parcel without the consent of the interested parties if the change does not influence the value of the unseparated parcel and if the change is important for the accomplishment of a functional property division and no considerable inconvenience is caused to any interested party. In accordance with the demand of an interested party, the boundaries of the unseparated parcel to be subdivided may be checked if the checking is such that it can be executed as a mandatory land exchange following the completion of the subdivision.” (Real Estate Formation Act, artikel 31(3))

Dus als er bijvoorbeeld juridisch van achter een bureau op een kaart een wat minder handige grens is getrokken kan dit op grond van kenmerken in het terrein worden gecorrigeerd als een vorm van verplichte landruil. Dit hoeft dan niet te worden teruggelegd naar de originele transactie. De kadastrale registratie heeft in Finland een veel meer juridisch bepalende rol dan in Nederland. Nederland heeft een negatief stelsel: het Kadaster geeft slechts een vermoeden van eigendom en de daarbij behorende begrenzingen (Ploeger, 2003); leidend is wat in de aktes tussen partijen is afgesproken (die zijn opgenomen in de openbare registers). Anders dan in Finland is de rol van de notaris dus meer bescheiden in Nederland.

Voor de surveyor (landmeter) worden ook kwalificaties gedefinieerd in de wet. Het moet een kadastraal ingenieur werkzaam zijn bij National Land Survey of een gemeente en met een geschikte graad bij een “Department of Surveying of a University of Technology” of een “Polytechnic or School of Technology” (Real Estate Formation Act, artikel 5).

In een bijdrage over transactiekosten in relatie tot vastgoedtransacties geeft Vitikainen (2007) een schematisch overzicht van het proces van kavelsplitsing in Finland (Figuur 5).



Figuur 5: Het basis proces van splitsing in Finland (Vitikainen, 2007, p. 109)

4.3 Verhouding met Europees recht

Net zoals in Denemarken is het ruimtelijk beleid leidend bij het formeren van kavels. Ook zijn er vanuit de Finse praktijk van goede ruimtelijke ordening (waarbij omvangrijke kavels horen) eisen opgesteld aan verkavelingen in te verstedelijken gebied op grond van stedenbouwkundige vereisten uit de bouwverordening. Dit lijkt daarmee geen probleem te zijn vanuit Europese richtlijnen op grond

van beperking van eigendom of beperking van vrijheid van kapitaal. Gerichte maatregelen vanuit ruimtelijke planning zijn aanvaard als publiekrechtelijke beperkingen op eigendom.

4.4 Samenvattend

Splitsing kan in Finland niet plaatsvinden zonder een check of de voorgenomen splitsing past binnen het voorgenomen ruimtelijk beleid. Een splitsing moet aansluiten bij het beoogde gebruik van de grond. Bestemmingsplannen hebben een verkavelingsplan dat in acht moet worden genomen bij splitsing. Buiten bestemmingsplannen (dus vooral buiten het stedelijk gebied) geldt voor woningbouw een minimale kavel van 2000 m². Er kan dan wel in kleinere percelen worden gesplitst, maar dan kan geen bouwvergunning worden verleend. Als er geen plannen zijn omdat bijvoorbeeld de grond agrarisch blijft is het wel mogelijk de grond te splitsen.

Centrale rol in dit proces is MML (de Finse tegenhanger van het Kadaster) die ook het veldwerk uitvoert: de beoogde nieuwe percelen worden ter plaatse ingemeten door een landmeter, bij ingewikkelde gevallen ondersteund door trustees die door de gemeenteraad worden benoemd. Er is in de uitvoering eigen beoordelingsvrijheid, om bijvoorbeeld de begrenzing beter te laten aansluiten op het terrein. Na de inmeting wordt het formele besluit over de voorgenomen splitsing genomen, en vindt de registratie plaats.

Er zijn geen fricties met het Europees recht bekend.

5 Noorwegen

Ook Noorwegen ken een stelsel met regels voor kavelsplitsing. Van belang daarbij is dat het grondbezit en het grondgebruik in Noorwegen sterk afwijken van de andere landen en ook van Nederland.

Zo'n 95% van Noorwegen is ander gebruik dan stedelijk (1,2%) of agrarisch (3,3%) (Sevatdal, 2006). Slechts een deel hiervan is bebost; er zijn veel woeste gronden boven de boomgrens. Een typische boerderij in een buurtschap heeft naast velden en akkers nabij de boerderij, bossen en woeste gronden in bezit. Daarnaast is een groot deel van de niet-gecultiveerde en niet-beboste gronden in handen van de staat. Kortom, alhoewel Noorwegen 8 tot 9 keer zo groot is als Nederland is het oppervlakte aan agrarisch gebied beduidend kleiner dan in Nederland; dit oppervlak aan agrarische grond is ook beduidend kleiner dan in Zweden, Denemarken of Finland (EEA, 2019).

5.1 Voorwaarden voor splitsing

In Noorwegen moet onderscheid gemaakt worden tussen twee situaties. Een waarbij de grondwet splitsing van agrarische percelen in de weg staat. Daarnaast is er ook in Noorwegen een relatie tussen de ruimtelijke ordening en de mogelijkheden van splitsing.

odelsrett

Allereerst is op basis van de Grondwet zelf splitsing in sommige gevallen niet mogelijk. Noorwegen kent een systeem van “odelsrett” (Fuglestad, 2018; Fuglestad & Palmer, 2019; Sevatdal, 2006) wat is gebaseerd is op artikel 107 van de Grondwet van 17 mei 1814. Thans is dit artikel 117:

“Allodial right and the right of primogeniture shall not be abolished. The specific conditions under which these rights shall continue for the greatest benefit of the state and to the best advantage of the rural population shall be determined by the first or second subsequent Storting.” (Constitution of Norway, Article 117)

Het *odelsrett* bevordert het ongesplitst doorgeven van agrarisch eigendom waarbij aan het oudste kind (voor 1974: de oudste zoon) van de familie de eerste rechten heeft. In beginsel worden boerderijen daardoor niet gesplitst maar blijven als eenheid binnen de familie. Agrarische bedrijven vormen zo een van de bouwstenen van de natie en versplintering hiervan zou (in de visie van het Noorse nationalisme van twee eeuwen geleden) de fundamenteën van de natie kunnen aantasten (Fuglestad, 2018).

Het recht komt alleen toe aan natuurlijke personen. Het betekent dat indien grond wordt verkocht de familie hier een claim (voorkeursrecht) op kan leggen waarbij er binnen de familie een voorkeursvolgorde is bepaald. Een familielid (een afstammeling van de eerste persoon die ooit dit *odelsrett* heeft verkregen; dus als een boerderij al generaties in de familie is; zijn dit in potentie heel veel mensen) kan splitsing of verkoop voorkomen (dus ook indien de eerste rechthebbende van het recht afziet, komen volgende familieleden in aanmerking om de landbouwgrond over te nemen) en er is een procedure om te komen tot een faire prijs.

Het is een zekere zin een splitsingsverbod, waarbij de handhaving in handen is van de familie (nakomelingen) van de oorspronkelijke eigenaar en waarbij het doel het behoud van agrarische bedrijvigheid door het gehele land door het voorkomen van versplintering van bedrijven.

Het *odelsrett* stimuleert dat bedrijven die willen uitbreiden grond van burens pachten (Holden et al., 2018), een praktijk die ook elders in Europa (waar geen *odelsrett* is) veelvuldig voorkomt: de meeste agrarische bedrijven zijn in eigendom, maar de meeste grond die ze hebben is in pacht (Korthals Altes, 2021).

Verkaveling tbv nieuwbouw

Naast deze grondwettelijke splitsingsbeperking bij agrarisch gebruik ten gevolge van het *odelsrett*, geldt er ook in andere situaties een beperking van de mogelijkheden tot splitsing.

Wat betreft verkaveling ten behoeve van **nieuwbouw** geldt dat deze verkaveling de ruimtelijke planning in acht moet nemen:

“Land-use plans, such as local zoning plans, are legally binding in Norway, hence determining how an area can be used. The development of a parcel must comply with the zoning map and written zoning statements.” (Elvestad, 2019, p. 2)

Het betreft in dit citaat de kadastrale ontwikkeling van een perceel en niet de ontwikkeling van vastgoed op een perceel. Andersom geldt dat een plan niet de huidige erfgronden hoeft te accepteren.

In Noorwegen wordt de eigendomsstructuur beschouwd als onderdeel van de morfologie van een plek (Dyrkolbotn et al., 2024); hieruit volgt dat ruimtelijke planvormen sturend kunnen zijn voor het al dan niet toelaatbaar zijn voor wijzingen van de eigendomsstructuur zoals het splitsen van erven. De vorm van een perceel moet voldoen aan het beoogd gebruik, Dyrkolbotn et al. (2024) verwijzen naar artikel 26 lid 1 van de Noorse planning en Bouwwet en geven aan

“...that in new property formation or change of existing property there should not be delineated “plots” that will be unsuitable for building because of their size, form, or location according to the rules of the act. Lack of relevant rules for delineation of building plots needs in this context be viewed in relation to lack of requirements for programmes for how the development plan should be realised, for instance for reshaping of existing property patterns, formation of new properties and related financial transactions.” (Dyrkolbotn et al., 2024, p. 51)

Belangrijk is dat volgens artikel 20 lid 1 onder m splitsing (tot stand brengen van een nieuw grondeigendom, een nieuw bouwterrein of een nieuw grondeigendom, dan wel het tot stand brengen van nieuwe erfpacht voor een erfpacht die langer dan 10 jaar kan gelden, vgl. de Kadasterwet,) onder de bouwaanvraag valt. In artikel 26 lid 1 staan vervolgens de regels waaraan zo een splitsing dan aan moet voldoen (zie hierna opgenomen figuur).

§ 26-1. Opprettelse og endring av eiendom

- Opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av ny festgrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, jf. matrikkelova, eller endring av eksisterende eiendomsgrenser, må ikke gjøres på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot denne lov, forskrift eller plan. Opprettelse eller endring som nevnt i første punktum, må heller ikke gjøres slik at det dannes tomter som er uegnet til bebyggelse på grunn av sin størrelse, form eller plassering etter reglene i denne lov.

§ 26-1. Oprichting en wijziging van eigendom

- Het tot stand brengen van een nieuw grondeigendom, een nieuw bouwterrein of een nieuw grondeigendom, dan wel het tot stand brengen van nieuwe erfpacht voor een erfpacht die langer dan 10 jaar kan gelden, vgl. de Kadasterwet, of het wijzigen van bestaande eigendomsgrenzen, mag niet op zodanige wijze geschieden dat omstandigheden ontstaan die in strijd zijn met deze wet, voorschriften of dit plan. Evenmin mag de in de eerste volzin bedoelde creatie of verandering zodanig worden uitgevoerd dat percelen ontstaan die op grond van hun grootte, vorm of ligging volgens de regels van deze wet ongeschikt zijn om te worden bebouwd.

(vertaald met DeepL.com)

Figuur 6 : Splitsingsregels in Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Een van de problemen in suburbane gebieden is dat er in het verleden bij de verkaveling vaak kwalitatieve verplichtingen en erfdienstbaarheden zijn opgelegd ten gunste van het oorspronkelijke erf (Elvestad, 2019). Dat betekent ook dat als resultaat van de splitsing alle nieuwe erven houder zijn van dit recht en dienen in te stemmen met wijzigingen erin. Dit bemoeilijkt verdichting rond stations en vergelijkbare stedelijke vernieuwingsopgaven en verdichtingsactiviteiten in oudere voorsteden. Hierbij komt nog bij dat bij de digitalisering van het Kadaster en openbare registers deze rechten veelal niet mee zijn gedigitaliseerd. Dit zorgt dat ze vaak niet direct kenbaar zijn en dat men pas later in het proces erachter komt. Dit leidt tot vertraging.

5.2 Betrokkenen en procedure

In Noorwegen zijn er twee wegen om te komen tot een splitsing van percelen (Ramsjord, 2014). Ten eerste, via een aanvraag bij de gemeente die daarbij de voorgestelde splitsing toetst aan het voorgestane beleid en ten tweede, via stedelijke herverkaveling.

Voor wat betreft het eerste: in Noorwegen zendt een grondeigenaar (nadat de bureu zijn geïnformeerd) het verzoek tot splitsing rechtstreeks naar de gemeente die beleidsmatig een en ander checkt en vervolgens zelf, of via een ingehuurde private landmeter, het proces verder vervolgt. Deze (gemeentelijke of private) landmeter voert het veldwerk uit en vervolgens is de land registrerende autoriteit aan bod.

Belangrijk voor de Noorse context (anders dan in de andere Scandinavische landen) is dat veel operationele planning privaat gebeurt. Gemeenten voeren niet alleen faciliterend grondbeleid, maar ook de planvorming van nieuwe gebiedsontwikkelingen is in private handen en de gemeente heeft een toetsende rol.

In opposite to planning systems of neighbouring countries Norwegian municipalities are neither according to law or tradition equipped with monopolistic power for initiating and preparing development plans. The Norwegian PBA allows almost anybody to initiate detailed planning for building projects, (...). And if the initiators, like developers and private organisations, can document that they have the required competence, they can prepare such plan proposals for municipal consideration and eventual adoption (...). When the planning authority has received a planning proposal that meets required formal standards, there should be a decision for adoption or not within twelve weeks (..)" (Dyrkolbotn et al., 2024, p. 51)

Veel grondeigenaren en ontwikkelaars maken zelf een ontwikkelingsplan en leggen dit ter goedkeuring voor aan de gemeente. Volgens Dyrkolbotn et al. (2024) gaat het zelfs om 98% van de plannen. Wat betreft de verkaveling dient een indiener zich vervolgens te houden aan het ingediende en goedgekeurde plan. Vanuit deze context is de centrale rol van de gemeente in de toets of de voorgestelde verkaveling past binnen de ruimtelijk voorgestane ontwikkeling, logisch, omdat het een van de voornaamste manieren is waarop de gemeente een toetsende rol heeft in het locatieontwikkelingsproces. Een aanvraag voor splitsing puur voor speculatieve redenen zonder dat er sprake is van nieuw voorgestaan gebruik zal vanuit deze systematiek moeten worden afgekeurd.

5.3 Verhouding met Europees recht

Europeesrechtelijk geldt dat de regelgeving rond het niet mogen splitsen van boerderijen en het voorkeursrecht van familieleden oude rechten zijn. Een recht dat iemand niet heeft, kan ook niet worden ontnomen door voortbestaan van deze regeling. Het voorkeursrecht van familieleden is ook een bestaand recht en het afnemen daarvan kan ook kritisch worden beschouwd vanuit het EVRM, zoals aan de orde kwam in de zaak Andreassen vs Norway van 12/01/1993 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Kritischer is de relatie met regels over de interne markt van de EU. Hierbij gaat het niet om het behoud van bestaande rechten (zoals in EVRM), maar om het wegnemen van barrières tussen staten, waarbij een eigendomstitel voorbehouden aan eigen inwoners een klassieke in het algemeen niet toegestane beperking is. Het invoeren van een dergelijk beleid (in Noorwegen is sprake van oude rechten) zou op problemen kunnen stuiten zoals in Hongarije door het Europees Hof is vastgesteld (6 maart 2018, gevoegde zaken C-52/16 and C-113/16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:62016CJ0052>). Noorwegen is geen EU-lid en heeft bij toetreding tot het Europese economische ruimte een aantal voorbehouden gemaakt. Noorwegen maakt geen deel uit van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het gegeven dat alleen natuurlijk eigendom is toegestaan van bedrijven is iets wat vanuit de Europese vrije markt wellicht problematisch is (EC, 2017). Doelstellingen achter het beleid lijken overigens wel Europeesrechtelijk een uitzondering te rechtvaardigen, maar dan is de vraag of de uitzondering niet verder gaat dan nodig is. Hoe dan ook, de situatie in Noorwegen met een zeer groot land met een beperkte hoeveelheid landbouwgrond en veel geïsoleerde gemeenschappen waar zelfstandige bedrijven een rol in kunnen spelen is volstrekt anders dan in Nederland (of Hongarije waar het Europees Hof uitspraak over heeft gedaan). Maatregelen die in Noorwegen te rechtvaardigen zijn, hoeven in Nederland dat niet te zijn.

Wat betreft de beperkingen aan verkaveling die voortkomen uit het feit dat verkaveling volgend is aan het ruimtelijk beleid, is dit de Noordse standaard en het gegeven dat ruimtelijk beleid zorgt voor publiekrechtelijke beperkingen op het recht van eigendom is een aanvaard beginsel.

5.4 Samenvattend

Splitsing van agrarische grond kan in Noorwegen niet altijd plaatsvinden. Als grond agrarisch blijft kan een grondwettelijke splitsingsbeperking als gevolg van het *odelsrett* gelden. Door het voorkeursrecht van alle afstammelingen van de originele eigenaar bij de verkoop van boerderijen en het verbod deze te splitsen (*odelsrett*), zijn er minder mogelijkheden voor ondernemers om agrarische bedrijven op te kopen en deze te splitsen.

Los hiervan moet een voorgenomen splitsing aansluiten bij het ruimtelijk beleid. Het gaat dan om een splitsing waarbij ander gebruik ontstaat. Voor splitsing is toestemming nodig van de gemeente op grond van het in overeenstemming zijn met het ruimtelijk beleid. In de praktijk voeren gemeenten faciliterend beleid en werken ontwikkelende partijen plannen uit (inclusief verkavelingsvoorstel) dat door gemeenten wordt getoetst, waarbij de toets of de voorgestelde verkaveling past binnen het ingediende ruimtelijke plan niet tot veel extra problemen leidt. De centrale rol van de gemeente in deze toets past bij het gegeven dat deze toets van plan en verkavelingsvoorstel zowat hun enige rol is (naast het geven van een globaal kader). Noorwegen wijkt voor wat betreft deze grote rol voor het bedrijfsleven af van de andere Noordse landen. De check wordt uitgevoerd door de gemeente. Daarna wordt een gemeentelijke landmeter ingezet of een private landmeter ingehuurd om het veldwerk uit te voeren, en vindt de registratie plaats.

6 Zweden

Ook Zweden heeft regels over splitsen. In Zweden bestaat er sinds 1970 de Fastighetsbildningslag⁷. KTH Stockholm heeft hiervan een Engelse vertaling “Real Property Formation Act” gepubliceerd⁸

Emeritus professor Ulf Jensen (een jurist gespecialiseerd in onroerend goed recht verbonden aan de Universiteit van Lund) omschrijft de hoofdzaak als volgt:

“When a part of land is sold, the cadastral authority must carry out property formation (subdivision). If an application for subdivision is not made within six months from the contract date or if the surveyor turns down the application, the contract is void.” (Jensen, 2005, p. 22)

Met andere woorden een overeenkomst is nietig als niet tijdig en met succes de procedure van ‘onroerende zaaksvorming’ (in het Zweeds “Fastighetsbildningsförrättning” en in het Engels ‘Real Property Formation’ is gevolgd). En ook hier is dus toestemming nodig voor het splitsen.

6.1 Voorwaarden voor splitsing

Om tot splitsing te kunnen overgaan geldt een aantal voorwaarden. Thomas Kalbro (2005) (een emeritus professor op het gebied van Real Estate Planning and Land Law van KTH Stockholm) geeft enkele voorbeelden op grond van hoofdstuk 3 van de Real Property Formation Act:

“Property formation shall be carried out in such a way that every property unit formed or re-formed will, in terms of location, extent or other conditions, be enduringly suited to its purpose (section 1). Property formation may not take place at variance with plans or regulations (section 2). Properties for agriculture should be of such size, composition and design that it can yield an acceptable economic return (section 5). Land intended for forestry may not be divided in such a way that the possibility of utilising the forest suffers an impairment of any significance (section 7).” (Kalbro, 2005)

De Zweedse regel stelt dus als norm dat nieuw gevormde kavels duurzaam moeten voldoen aan hun bestemming, dat voorschriften van omgevingsplanning over de toedeling van functies aan locaties een kader vormen voor de vorming van kavels, dat agrarische grond niet vanuit andere doelstellingen dan voortdurend agrarisch gebruik mag worden gesplitst en het voorkomt ook de vorming van ‘boskavels’ waarin niet de huidige functie van het bos een overweging vormt, maar potentiële speculatieve waarden van de grond voor woningbouw. Bij de vorming van kavels staat daarmee het nu mogelijke gebruik centraal en speculatieve kavelvorming op een nog onduidelijk gebruik is niet toegestaan.

⁷ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/fastighetsbildningslag-1970988_sfs-1970-988/

⁸ Deze Engelse samenvatting heeft amendementen tot 2006 meegenomen:

https://www.kth.se/polopoly_fs/1.491794.1550154833!/Real%20Property%20Formation%20Act.pdf

6.2 Betrokkenen en procedure

Ferlan et al. (2007) geven aan dat in het proces de surveyor een belangrijke taak heeft: “The most important thing, however, is to consult the municipality in order to assess the purpose and design of the lot to be parcelled off.” (Ferlan et al., 2007, p. 47) De beleidsmatige toets wordt, kortom, als een van de belangrijkste activiteiten gezien bij de splitsing van een perceel.

Kalbro (2005) geeft aan dat externe effecten buiten de belangen van de direct bij de kavel splitsing betrokken partijen) de belangrijkste overweging zijn achter dit beleid.

De organisatie Lantmateriet (de Zweedse Kadastrale autoriteit met een juridisch meer bepalende rol dan het Nederlandse Kadaster) heeft een centrale rol:

“Subdivision can be handled only by a cadastral authority. This is a national authority, except in around forty municipalities with cadastral authorities of their own. Cadastral authority surveyors are completely independent in their decision making. When making a subdivision order, surveyors may also make decisions concerning easements, mortgage conditions, uncertain boundaries, etc. The surveyor must consult the landowners and authorities concerned. The new property is entered by the surveyor in the real property register, together with new or modified rights. The changes included in the surveyor’s decision but affecting conditions in the land register are recorded, however, at a later date by the land registration authority.” (Ferlan et al., 2007, pp. 46-47)

De vertaling van deze normen in procedures staat in hoofdstuk 4 van deze wet

Volgens artikel 4-8 van deze wet dient een schriftelijke aanvraag (tegenwoordig elektronisch) bij Lantmateriet (de Kadastrale autoriteit) worden gedaan.

De aanvraag omvat de maatregel die de aanvrager voorstaat en welke onroerende zaken het betreft, de eigenaren en adressen van deze en van de houders van erfdienstbaarheden, kwalitatieve verplichtingen en andere zakelijke rechten. De aanvraag dient persoonlijk te worden ondertekend door de aanvrager of juridische representant en het geheel moet worden voorzien van originelen of geauthentiseerde kopieën van relevante materialen. Als de aanvraag incompleet is (artikel 4-9), dan wordt de aanvrager in de gelegenheid deze aan te vullen, als deze incompleet blijft of de aanvrager betaalt geen voorschot op de leges wordt de aanvraag afgewezen. (artikel 4-10).

Lantmateriet informeert partijen en organiseert een hoorzitting of stelt rechthebbenden anderszins in de gelegenheid hun standpunt naar voren te brengen. Een van deze partijen is de gemeente die specifiek op het gebied van omgevingsrecht toetst of de aanvraag past binnen het beleid.

Lantmateriet (artikel 4-25) onderzoekt of aan de geldende voorwaarden voor de vorming van onroerend goed wordt voldaan. Als er geen belemmeringen zijn, moet de autoriteit het inrichtingsplan van het onroerend goed opstellen en zorgen voor de technische werkzaamheden en taxaties die nodig zijn om de maatregel uit te voeren. De autoriteit moet dan overleg plegen met de belanghebbende partijen. Indien nodig overlegt de autoriteit met de autoriteiten die door de maatregel worden getroffen. Indien het noodzakelijk is dat voor bepaalde werkzaamheden een vergunning wordt verkregen om de instantie in staat te stellen te beoordelen of de onroerende zaak is toegestaan en mits er andere voorwaarden zijn voor de uitvoering van de onroerende zaak, kan de instantie een

belanghebbende gelasten aan te tonen dat de vergunningsaanvraag binnen een bepaalde termijn is gedaan. Met andere woorden, Lantmäteriet toetst via de inbreng van een gemeentelijke commissie of de te vormen kavel past binnen het lopend beleid en zelfs of er een Zweeds equivalent van een omgevingsvergunning is verleend die de basis kan vormen voor de inrichting van de nieuw te vormen kavel.

Als Lantmäteriet tot de conclusie komt dat de kavel gevormd kan worden, dan wordt in het terrein de grens vastgesteld. Hierbij is het gebruikelijk dat grensmarkeringen worden aangebracht, maar dat is geen juridische verplichting (Paasch et al., 2023). De grens wordt duidelijk omschreven in het kadastraal dossier. De grens zoals omschreven in dit dossier 'has the legal force' (Paasch et al., 2023, p. 26). De juridische status is hiermee duidelijk hoger dan in Nederland waar het kadastrale veldwerk slechts een vermoeden kan voeden over de ligging van de grens en waarbij handelen conform de grens vastgesteld in het veldwerk in beginsel te goeder trouw is en van daaruit kan leiden tot een kortere verjaringstermijn tussen feitelijk handelen en juridische status (Ploeger, 2003). Ook in Zweden kan er sprake zijn van verjaring. Het betreft zo een 50 zaken per jaar en de procedure loopt via een aanvraag bij Lantmäteriet (Paasch et al., 2023).

Voor de Zweedse context van belang is dat er daar nog een verplichte herverkavelingsprocedure bestaat die een private eigenaar kan inzetten om land van de buren erbij te krijgen als dit leidt tot meer efficiënt ruimtegebruik (Ekbäck, 2021). Hier zijn voorwaarden aan verbonden om te kunnen worden ingezet, waaronder dat dit leidt tot veel extra toegevoegde waarde. Hier speelt ook het proportionaliteitsvereiste van het EVRM daarmee een belangrijke rol.

In de discussies over kadastrale systemen speelt de afweging tussen kwaliteit en kosten een belangrijke rol (Zevenbergen, 2003). Kalbro (2005) geeft al aan dat het Zweedse beleid heel restrictief wordt toegepast met belangrijke economische consequenties. In een (in het Zweeds geschreven) proefschrift van Sabel (2019) is er een hoofdstuk over liberalisatie.

Ook Ekbäck and Riekkinen (2020) hebben wel kritiek op de complexiteit van de toets of het voorgestelde gesplitste perceel past binnen het beleid. Uit persoonlijke ervaring heeft ons gesprekspartner ook aangegeven dat het kan voorkomen dat de kavel wordt gevormd omdat die volgens de gemeente conform het (voorgenomen) beleid is, maar dat later het voorgenomen beleid vanwege belangen van derden niet de eindstreep haalt en er dan kavels zijn die geen relatie meer met de beleidsuitvoering hebben. Dit kan volgens onze gesprekspartner worden aangepakt door evenals in de andere Noordse landen aan de splitsing de voorwaarden te verlenen dat dit conform het definitieve beleid is. Er kan dan niet eerder worden gesplitst dan dat de nieuwe omgevingsplanactiviteit juridisch vast staat.

De Zweedse Rekenkamer heeft in 2022 een kritisch rapport (Riksrevisionen, 2022) uitgebracht over de uitvoering van het beleid in Zweden, en met name de lange looptijd.

Het Engelstalige persbericht stelt "Property formation at Lantmäteriet is slow, with high and unpredictable fees"⁹. Uit de Engelstalige samenvatting¹⁰ blijkt dat het niet kunnen beschikken over voldoende gekwalificeerde surveyors (bevoegd landmeters) zorgt voor aanzienlijke vertragingen.

"The Swedish NAO's assessment is that there are no opportunities to resolve this skill shortage in the long term. The regulatory framework for property formation is outdated and prevents simpler and more efficient case processing. Therefore, it is the view of the Swedish NAO that modernising the regulatory framework is the most important measure to reduce processing times." (2022, blz. 1-2)

Het blijkt dat veel landmeters van Lantmäteriet bij gemeenten gaan werken, omdat zij het werk daar afwisselender vinden omdat zij betrokken zijn bij beleidsadvisering.

Lantmäteriet heeft een monopolypositie en kan al hun uren doorberekenen aan de klanten. Er is echter geen incentive om te komen tot efficiënter werken. Vertragingen in het proces van kavelsplitsing zorgt voor het achterblijven van woningbouw.

De Zweedse rekenkamer beveelt daarom aan de wetgeving te vereenvoudigen wat betreft de te volgen procedures en geeft tevens aan dat Lantmäteriet het kostenbewustzijn dient te vergroten.

In het Zweedstalige rapport stelt men onder andere het volgende:

"De gekozen organisatie van kadastrale registratie in Zweden is ongebruikelijk in Europa. In alle landen is de verantwoordelijkheid voor het nationale kadaster een overheidstaak, maar alleen in Zweden en Finland zijn kadastrale onderzoeken een overheidstaak. In de meeste Europese landen, waaronder Denemarken, worden landmetingen uitgevoerd door particuliere landmeters, terwijl het in Noorwegen een gemeentelijke taak is."¹¹(Riksrevisionen, 2022, p. 13 vertaald door auteurs)

De Zweedse Rekenkamer heeft hier niet geheel gelijk. In Nederland worden definitieve perceelsgrenzen bepaald door landmeters van het Kadaster die deze zelf opleidt. Alhoewel vergelijken lastig is, noemt de Rekenkamer (p. 26) een verschil van voor een verkavelingsproject in Noorwegen van 4 maanden ten opzichte van 10 maanden in Zweden¹². Ook zou de netto verwerkingstijd (gemaakte uren door deskundigen) in Noorwegen kleiner zijn.

6.3 Verhouding met Europees recht

Wat betreft de toets aan het genot van eigendomsrechten conform protocol 1 artikel 1 EVRM, kan worden opgemerkt dat de belemmeringen voorkomen uit het ruimtelijke ordeningsrecht. Splitsing van grond volgt de beperkingen aan het gebruik en in een bijdrage over planschade van Kalbro (2006) worden op dit gebied geen bijzonderheden genoemd. Voor zover bekend is Zweden op het gebied van bouwrecht een keer op de vingers getikt door het Hof in Straatsburg, maar dat betrof een

⁹ <https://www.riksrevisionen.se/en/about-the-swedish-nao/communication-and-media/nyhetsarkiv-eng/2022-05-27-property-formation-at-lantmateriet-is-slow-with-high-and-unpredictable-fees.html>

¹⁰ Swedish National Audit Office (2022) Property formation in Sweden – processing times, fees and reform needs, Reference number: 3.1.1-2021-0059, https://www.riksrevisionen.se/download/18.652c6743180ed02564cad8cb/1653634504546/RiR_2022_3_Summary.pdf

¹¹ https://www.riksrevisionen.se/download/18.1306cbe317f3e45a62d93f7/1646039042785/RiR_2022_3_webb.pdf, p. 13 (vertaald door auteurs)

¹² Het Nederlandse Kadaster geeft hier aan dat ze vooraf inmeten "meestal" binnen 20 werkdagen doen.

onteigeningszaak (Sporrong en Lönnroth/Zweden) waar een voorgenomen onteigening decennialang een planologische schaduw wierp op eigendom (Dahlsjö et al., 2020; Ploeger & Groetelaers, 2007); dit is echter een heel ander type procedure.

Europeesrechtelijk is het systeem van kavelvorming in Zweden zijdelings aan de orde geweest in een zaak (Allan Jacobsson v. Sweden) voor het Europees Hof voor de rechten van de mens in 1989. Het systeem is hierin overeind gebleven. In de beschrijving van het systeem door de rechters lijkt het erop dat hier sprake was van een gerechtvaardigd overheidsbelang:

“46. Divisions of property into units are made by the Property Formation Agencies (fastighetsbildningsmyndigheterna). New units are to be designed in such a way as to make all properties concerned permanently suitable for their purpose with regard to their location, size and other conditions. Within areas subject to town or subdivision plans, a division must be made in accordance with the plan. If other regulations apply, e.g. a building prohibition, divisions have to comply with these also.

47. Decisions by the Property Formation Agencies may be appealed to the ordinary courts”
<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57423>

Hoe dan ook, Zweden won deze zaak en we zijn 35 jaar verder en er zijn geen andere zaken op dit gebied gevonden. Dus de conclusie kan worden getrokken dat dit systeem Europeesrechtelijk kan functioneren.

6.4 Samenvattend

Splitsing kan in Zweden niet plaatsvinden zonder een check of de voorgenomen splitsing past binnen het ruimtelijk beleid. Dat betekent dat een splitsing moet aansluiten bij het beoogde gebruik van de grond.

Die check wordt uitgevoerd door de kadastrale autoriteit. Vanuit deze organisatie wordt ook de gemeente benaderd, over de vraag of de aanvraag past in het ruimtelijk beleid.

Daarna wordt onder andere het veldwerk uitgevoerd: de beoogde nieuwe percelen worden ter plaatse ingemeten. Pas dan wordt het formele besluit over de voorgenomen splitsing genomen, en vindt de registratie plaats. Aandachtspunt is dat de check vaak gaat over beleidsvoornemens en niet over geldend beleid. Als beleid na juridische procedures moet worden aangepast kunnen er niet beleidsconforme percelen gevormd zijn.

Er zijn geen fricties met het Europees recht bekend.

7 Relevantie voor Nederlandse praktijk

7.1 Nederlandse praktijk versus Noordse praktijk

Het Nederlandse systeem werkt sterk af van de systemen in de Scandinavische landen.

- Een voorgenomen splitsing wordt door een notaris vastgelegd in een notariële akte. Wat in deze akte staat is leidend.
- Er is geen beleidsmatige toets of de voorgestelde verkaveling past bij de voorgestane functie en inrichting van de locatie.
- Er is geen kwalitatieve toets of de verkaveling aansluit bij beginselen van regelmatige kavelvorming (bijvoorbeeld of er sprake is van een ontsluiting op de openbare weg of dat de voorgestane verkaveling technisch geschikt is voor een door de eigenaar voorzien gebruik van de grond)
- Inmeting van een kadastrale grens hoeft (n anders dan in Denemarken, Finland, Noorwegen of Zweden) niet voorafgaand aan de splitsing plaats te vinden. Alhoewel de gedachte is dat dit dan achteraf plaats vindt, gebeurt dit bij de kavelplitsers (beleggingspercelen) in Nederland veelal helemaal niet. Dit zorgt ervoor dat er dan geen perceel wordt gevormd. De link tussen de grens in het terrein en in het juridisch dossier wordt niet gelegd. In het terrein kan eigenlijk niemand aanwijzen waar de grens van iemands eigendom loopt. Rechtszekerheid is er dan alleen maar in de akte, maar niet in het terrein. Deze perceelsvorming vindt wel in de Scandinavische voorbeelden plaats.
- Er is sprake van een zogenaamd negatief kadastraal stelsel. De openbare registers en het Kadaster volgen de rechtstoestand, maar zijn hier niet leidend in. Het Kadaster heeft een lijdende en niet een leidende rol. Er is geen kadastrale autoriteit die besluit over de vorming van kavels. Op het moment dat een juiste kadastrale registratie niet tot stand kan komen, heeft dat in beginsel geen juridische repercussies. Wel geldt dat de akte door een notaris moet zijn gepasseerd en dat deze moet worden ingeschreven in de openbare registers. Niet ingeschreven aktes of niet ingeschreven bijlagen bij aktes hebben geen zakelijke werking. Ditzelfde geldt ook voor de eventuele bedoelingen van partijen. Zakelijke werking heeft slechts dat wat op schrift staat en is ingeschreven.

In het Nederlandse stelsel is er een juridische werkelijkheid van de aktes die conform het Burgerlijk Wetboek door het notariaat worden verleden en de ambtelijke werkelijkheid van de registratie van percelen volgens de Kadasterwet (Ploeger, 2003). De rechtszekerheid is ermee gediend dat deze werkelijkheden zoveel mogelijk overeenkomen. Daarnaast wordt het in het belang van het recht beschouwd, dat in de loop der tijd feiten (bijvoorbeeld door verkrijgende verjaring) recht kunnen worden (Bartels et al., 2013). Dit laatste zorgt ervoor dat een zekere flexibiliteit kan bestaan tussen registraties en juridische werkelijkheid.

Over kavelsplitsing is in het Burgerlijk Wetboek niets specifiek geregeld. Het valt in algemeen onder de definitie van eigendom als “het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben” (BW boek 5 artikel 1 lid 1). Dit betekent onder meer: “Het staat de eigenaar met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen” (BW boek 5 artikel 1 lid 2). In het Nederlandse systeem (Ploeger, 2003) is er

naast het juridische grondstuk, het “erf” dat wordt bepaald door notariële aktes en langdurig gebruik (via verjaring), ook het ambtelijke of kadastrale grondstuk het “perceel” dat volgens de regels van de Kadasterwet wordt gevormd na inmeting door het Kadaster.

Ook vanuit een breder internationaal perspectief gezien dan alleen het Noordse systeem geldt dat er voor de vorming van nieuwe erven (eenheden van eigendom) vaak nadere overheidsregels zijn. Zevenbergen geeft in al in zijn proefschrift aan:

“The formation of a new property, needs to be accompanied by the redefining of a newly identified parcel, which will then become the object to which the land rights are (re)connected. The procedures for this are often quite complicated. This is partly because of strict control necessary to come (again!) to a clearly defined and uniquely identified parcel. Further complications are introduced in most societies because of land control mechanisms (need to get one or more permits) and the fact that these changes coincide with changes in usage and/or the rights.” (Zevenbergen, 2002, pp. 107-108)

In relatie tot kavelsplitsing geeft Zevenbergen aan: “Nevertheless most societies bind this to a large extent by introducing all kinds of land control rules.” (Zevenbergen, 2002, p. 108)
Zevenbergen geeft aan dat Nederland een uitzondering hierop is.

7.2 Mogelijkheden om Noordse ervaringen in het Nederlands stelsel te verankeren

Hieronder worden drie wegen genoemd die de mogelijkheid bieden om ervaringen uit het Noordse systeem te vertalen naar de Nederlandse praktijk. Deze mogelijkheden sluiten elkaar niet uit en kunnen theoretisch gezien ook naast elkaar worden gehanteerd.

7.2.1 Eerst inmeten en dan pas kavel vormen

Een van de kritiekpunten op het Nederlandse systeem is het gegeven dat juridisch eigendom kan worden gevormd op grond van voorlopige kadastrale grenzen. In de meeste andere landen, waaronder de Noordse landen kan zonder ingemeten grens geen nieuw erf worden gevormd:

“The cadastral surveys usually need to have been completed before the land rights can be vested in the newly formed properties. For instance the cadastral map and plans have to be ready in their updated form before the transfer documentation can be fully processed. (Zevenbergen, 2002, p. 109)

Deze Nederlandse uitzondering op de elders gebruikelijke praktijk kent veel critici omdat het leidt tot juridische onzekerheid. Een erfgrens is geen grens in een computersysteem, maar een grens in het terrein en voor het gebruik van de gronden is het essentieel om te weten waar die grens ligt.

In de huidige Nederlandse praktijk wordt met de applicatie SPLITS een voorlopige grens getrokken op de kadastrale kaart. Met het trekken van deze voorlopige grens is er nog geen perceel gevormd (zie ook Ploeger, 2003 voor het verschil tussen juridische erven en kadastrale percelen). Dat kan pas gebeuren na definitieve inmeting op grond van aanwijzing door de partijen (Bartels et al., 2013). Ervan uitgaande van dat bij kavelsplitsing de koopsom hoger is dan € 6500 zijn de kadastrale kosten

voor het splitsen van een perceel € 899 (= € 119 + € 790) (Figuur 7). Hierbij dient te worden opgemerkt dat de definitieve inmeting van deze percelen vaak achterwege blijft omdat er geen markeringen in het terrein zijn en er geen partijen zijn die de grens kunnen aanwijzen, omdat de percelen niet als aparte eenheden worden gebruikt (Kadaster, 2023). Volgens het Kadaster (2023) zorgt dit ervoor dat de percelen “onverkoopbaar” zijn en tast het de rechtszekerheid aan.

Tarieven voorlopige kadastrale grenzen (VKG) met Splits

Als u met Splits voorlopige kadastrale grenzen hebt gevormd, betaalt u € 119,- per nieuw te vormen perceel.

Maakt het Kadaster het perceel definitief, dan betaalt u per definitief gevormd perceel:

- € 76,- als het perceel maximaal 100 m² groot is en de koopsom maximaal € 6.500,-
- € 790,- als het perceel groter is dan 100 m² of als de koopsom hoger is dan € 6.500,-

Figuur 7: Kadastertarieven splitsen perceel (<https://www.kadaster.nl/zakelijk/producten/percelen-en-grenzen/voorlopige-kadastrale-grenzen-splits>)

De voorwaarden voor het vooraf inmeten zijn volgens de website van het Kadaster als volgt: “De nieuwe grens/grenzen moet(en) op het moment van de splitsing in het terrein zichtbaar en door u aan te wijzen zijn. Dat kunt u doen met kenmerken in het terrein, zoals een hek of sloot. Of u maakt de grens zichtbaar door buizen of paaltjes te plaatsen.”

Meting en verwerking vindt dan meestal binnen 20 werkdagen plaats.

Het alternatief van een Splitsing door de notaris via SPLITS kan in 10 minuten. Er zijn echter geen waarborgen aan de praktische kwaliteit van zo'n splitsing omdat deze niet plaatsvindt in het terrein, maar achter de computer. Vermoedelijk is het ook zo dat de meeste notarissen die een dergelijk splitsing voor beleggingspercelen hebben doorgevoerd op de computer via SPLITS, deze grens niet in het terrein kunnen reproduceren. En datzelfde geldt vermoedelijk voor de betrokken partijen bij de aktes. Immers er vindt meestal geen aanwijzing plaats van de grens. De vraag kan daarmee worden gesteld of het trekken van grenzen van beleggingspercelen via SPLITS daarmee voldoet aan het beginsel dat een notaris het ambt “nauwgezet” moet uitvoeren (zoals in de eed is aangegeven volgens artikel 3 van de Wet op het Notarisambt) met “de grootst mogelijke zorgvuldigheid” (artikel 17). Vanuit een Noords oogpunt is dat in ieder geval niet het geval. Grenzen zijn grenzen in het terrein en een grens die alleen in een akte staat, maar geen basis heeft in het veld is in de Noordse traditie niet nauwkeurig gevormd. De Nederlandse praktijk is anders.

Oplossingsrichtingen zouden kunnen zijn:

De wettelijke grondslag voor het later kunnen meten in de Kadasterwet zou kunnen worden aangepast op een manier dat vooraf moet worden verzekerd dat achteraf nameting plaatsvindt of sowieso altijd vooraf inmeting dient te geschieden. Het zou de nauwgezetheid bevorderen als een grens die getrokken wordt reproduceerbaar moet zijn door de verschillende bij deze grenzen betrokken partijen (blijkend uit de aanwijz) en het is duidelijk dat deze dat niet zijn bij de beleggingspercelen; want anders zouden wel percelen gevormd kunnen worden.

Een andere mogelijkheid is om het **Kadaster de mogelijkheid te geven om een juridische procedure te starten om de splitsing van percelen te vernietigen** als niet binnen een bepaalde

termijn een nameting heeft plaatsgevonden (bijvoorbeeld eerst een soort dagvaarding van rechthebbenden om ter plekke de grens aan te wijzen en dan bij gebreke hiervan een verdere stap richting vernietiging waarbij de kosten van deze procedure worden doorbelast aan rechthebbenden). Een dergelijke juridische consequentie is er bijvoorbeeld in Denemarken. In de praktijk zal dit er vaak op neerkomen dat vooraf een grens wordt ingemeten. Immers hypotheekhouders zullen zich naar verwachting dan pas melden als het erf definitief is gevormd en er niet de kans ontstaat dat de vorming hiervan nietig is waardoor een lening lastig terug te vorderen is.

Deze oplossing voorkomt niet geheel het tot stand komen van speculatieve erven (transactiekosten worden verhoogd omdat thans bestaande verplichting (artikel 7a Kadasterwet) om medewerking aan het Kadaster te verlenen wordt geconcretiseerd zodat het doel wordt bereikt, wat theoretisch gezien zal leiden tot minder splitsing voor speculatieve doeleinden), maar zorgt er in ieder geval voor dat kadastrale percelen worden gevormd die in het terrein aanwijsbaar zijn. Een sluitende grondboekhouding is van belang voor de rechtszekerheid en het sluit aan bij bestaande zorgen die er ook anderszins bestaan over uitblijvende of vertraagde kadastrale vorming en registratie van percelen.

7.2.2 Omgevingswet

In alle Noordse landen is er een relatie tussen ruimtelijk beleid en de vorming van nieuwe kavels. In Denemarken, Noorwegen en Zweden dienen nieuwe kavels niet strijdig te zijn met de functies die voorgestaan worden door het ruimtelijke beleid. Finland kent een iets minder omvattende regeling, en hier is dit net name het geval bij verstedelijkingslocaties of woningbouw in het landelijk gebied.

In Nederland zou een dergelijke regeling in de Omgevingswet kunnen worden opgenomen. We zien een aantal opties voor oplossingsrichtingen:

Via instructieregels: de Omgevingswet geeft het Rijk en de provincies de bevoegdheid Instructieregels te stellen. Bij de provincie betreft het regels “over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.” (Omgevingswet artikel 2.22). Een notaris is bij het uitoefenen van ambtshandelingen (dus niet bij het verstrekken van adviezen, maar wel bij het verlijden van een authentieke akte (Wet op het notarisambt artikel 2 lid 1)) een bestuursorgaan. Toch kan dit artikel niet zonder wetswijziging worden toegepast, omdat de reikwijdte van deze instructieregels is ingeperkt. Het is in theorie mogelijk dat de wet zo wordt uitgebreid (door de specifieke context van de vorming van erven te benoemen) dat er wel instructieregels kunnen worden opgesteld waar de notaris zich aan moet houden bij het opstellen van een akte. Bijvoorbeeld dat een gevormde kavel moet aansluiten bij het in een omgevingsplan, via een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en/of omgevingsverordening voorzien gebruik van de grond of dat een erf ontsloten moet worden op de openbare weg. De Omgevingswet kent een ontheffingssysteem van instructieregels; wat het mogelijk maakt om indien nodig ontheffing te verlenen. Op deze wijze kan het stelsel van omgevingsbeleid net zoals in de Noordse landen doorwerken in de vorming van nieuwe erven. Om de administratieve lasten van notarissen te beperken kan ook worden voorgeschreven dat instructieregels specifiek moeten zijn wat betreft aanwijzing van percelen of minimale grootte van het overblijvende perceel (voor alleen te kleine percelen dient dan een verklaring te worden gevraagd). Indien vooraf inmeting plaatsvindt is de oppervlakte van het perceel inzichtelijk; als voorlopige grenzen via de een applicatie SPLITS mogelijk blijft, kan via de applicatie de grootte van deze voorlopige percelen inzichtelijk worden gemaakt.

Relevant is in dit verband de rol van de notaris bij de uitvoering van de regeling van het voorkeursrecht, die sinds 1 januari 2024 ook onderdeel van de Omgevingswet is geworden. In de huidige praktijk toetst de notaris of er sprake is van een gevestigd voorkeursrecht waarvan de regels moeten worden nagekomen, of dat bijvoorbeeld een van de uitzonderingen van toepassing is. De uitkomst van een dergelijke toets wordt opgenomen in de tekst van de akte in de vorm van een zogenaamde notariële voetverklaring. De rechtsbescherming van een eigenaar zou op een vergelijkbare wijze geregeld kunnen worden als hier plaats vindt.

Via invoeren van een vergunningsplicht voor splitsingsactiviteiten: Een andere manier om via de Omgevingswet dit te regelen is door het benoemen van splitsingsactiviteiten in de Omgevingswet en deze in sommige situaties (bijvoorbeeld via het Omgevingsplan of de provinciale verordening) vergunningsplichtig te maken. Ook hier is echter nodig dat de notaris hieraan toetst (of de betrokken overheid om toestemming (conform art. 10:32 Awb) vraagt) alvorens deze een akte laat passeren, omdat dit anders leidt tot illegale splitsingen geregeld per formele akte wat niet bijdraagt aan de kwaliteit van de rechtstoestand.

7.2.3 Wet Agrarisch Grondverkeer

Naast invoering van nieuwe regels is ook beter gebruik van bestaande regelingen een mogelijkheid. De Wet Agrarisch Grondverkeer kent in de artikelen 6 tot en met 27 een heel stelsel van de goedkeuring van vervreemding van agrarische grond door Grondkamers. Deze Grondkamers hebben nu ook een rol bij de toetsing van pachtovereenkomsten. Deze artikelen zijn thans niet in werking. Zoals het Kadaster in een recent rapport aangeeft:

“In de Wet agrarisch grondverkeer is opgenomen dat iedere overeenkomst tot vervreemding de goedkeuring behoeft van de Grondkamer. Echter deze bepaling is nooit in werking getreden. De reden was dat men daaraan nog geen verdere gevolgen wilde geven.”
(Kadaster, 2024, p. 12)

In de praktijk is de Wet agrarisch grondverkeer nu alleen nog inwerking om als wettelijke grondslag te dienen voor het Bureau Beheer Landbouwgronden.

In theorie kan door publicatie van een klein Koninklijk Besluit in het Staatsblad dit deel van de wet dat over goedkeuring door de Grondkamer gaat inwerking worden gesteld. In de praktijk zijn er mogelijk wel wat haken en ogen aan het na meer dan vier decennia inwerking stellen van een wet.

Uiteindelijke besluitvorming over vervreemding door de Grondkamer geeft natuurlijk wel ruimte dat deze Europeesrechtelijke principes, zoals bijvoorbeeld uiteengezet zijn in de ‘Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law’ (EC, 2017), toepast in de besluitvorming.

Hoe dan ook, volgens de bedoeling van deze wet lijkt verkoop van een versnipperd stuk landbouwgrond ter speculatie aan een particulier de toets door een Grondkamer niet te kunnen doorstaan. Dit gezien de Memorie van Toelichting bij deze wet:

“De kern van het onderhavige wetsontwerp wordt (...) gevormd door het stelsel van landbouwkundige toetsing bij de vervreemding van landbouwgrond. Door deze toetsing zullen slechts agrariërs, die aan de toetsingscriteria voldoen, in de gelegenheid zijn landbouwgrond te kopen of te pachten” (MvT Wet Agrarisch Grondverkeer, 1979, p. 12)

In bredere zin heeft dit onderdeel van de wet het doel om schaarse landbouwgrond te behouden voor de landbouw en ruimte bieden voor de juiste ontwikkeling van de landbouw. Daarbij kan worden opgemerkt dat de grondmobiliteit zeer laag is in Nederland en dat vooral functies van buiten de landbouw (direct of indirect via herinvestering door elders uitgekochte landbouwers) de koopkrachtige vraag bovenwaarts beïnvloeden (Korthals Altes & Van Rij, 2005; Wageningen Economic Research & Kadaster, 2024) wat bijdraagt aan de problematiek van jonge boeren om toegang tot grond te verkrijgen (Korthals Altes, 2021).

Gegeven de leeftijd van deze wet lijkt het invoeren zonder wetswijziging vooral een theoretische mogelijkheid, maar gezien dat deze wet nog steeds als geldende wetgeving op wetten.overheid.nl staat, is het nog wel van belang deze te noemen.

8 Concluderend

In de Noordse landen is ruimtelijk beleid bepalend voor de mogelijkheden van het al dan niet tot stand komen van een nieuwe kavel. Het is over het algemeen niet toegestaan een kavel te vormen die niet past bij het voorgestane gebruik conform het juridisch bindend vastgestelde ruimtelijk beleid.

Daarnaast zijn er soms ook nog inhoudelijke eisen aan een nieuw erf dat ontstaat na splitsing, zoals het ontsloten kunnen worden vanaf de openbare weg.

Wat betreft de relatie met Europees recht is het juridisch aanvaard dat ruimtelijk beleid beperkingen met zich mee kan brengen op de vrijheid van eigendom. In de belangenafweging tussen het publiek belang van goed ruimtegebruik en het private recht om te kunnen genieten van je eigendom is het recht om te speculeren niet het recht dat het sterkst staat, zoals uit jurisprudentie is gebleken. De praktijk van de Noordse systemen laten hier ook geen juridische problemen zien.

Als in Nederland wordt overwogen om de vorming van erven (kavelsplitsing) te koppelen aan ruimtelijk beleid, ligt het meest voor de hand dit te doen in de Omgevingswet en daarin (via wetswijziging) instructieregels mogelijk te maken aan notarissen. Door een instructieregel aan de notaris ontstaat er geen nieuwe vergunning of verbod, maar zijn het instructies waar notarissen zich bij de uitoefening van hun ambt aan moeten houden. Bij de vormgeving van instructies kan het zo worden geformuleerd dat niet noodzakelijk extra werk wordt voorkomen. Bijvoorbeeld door alleen instructies te geven bij de vorming van nieuwe erven onder een bepaald oppervlak, maar niet bij grenscorrecties of samenvoegingen van erven. Het ligt ook voor de hand om, net als in Denemarken, de toets aan het beleid over te laten aan de voor het beleid verantwoordelijk ambtenaar (vaak gemeente, maar het kan ook provincie of rijksoverheid zijn als die de planningsbevoegdheid naar zich toe zouden hebben getrokken). Als het doel alleen gericht is op gebieden buiten de bebouwde kom, kunnen instructieregels ook exclusief daar op gericht zijn.

Het is vanuit de Deense en Zweedse ervaringen het best om te werken op grond van toegestane omgevingsplanactiviteiten en niet een eigenstandige beoordeling te maken, omdat er dan licht kan ontstaan tussen toegestane erven en toegestaan ruimtelijk beleid. De (Nederlandse) notaris is anders dan een beëdigd landmeter in de Noordse landen ook minder goed in staat om een dergelijke ruimtelijke inschatting te maken. De beoordeling moet dus komen van de overheid, en dat kan bijvoorbeeld door te werken met een door de notaris op te vragen noodzakelijke verklaring van geen bezwaar de gemeente (of andere overheid als die het beleid zou hebben bepaald). In die verklaring wordt dan aangegeven dat de voorgestane verkaveling past binnen het ruimtelijk beleid. Een dergelijke verklaring valt volgens artikel 10:32 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) onder Afdeling 10.2.1. Goedkeuring van de Awb en behoeft conform art. 10:26 Awb een wettelijke grondslag waarin ook kan worden aangegeven dat alleen de rechthebbenden op het te splitsen erf belanghebbend zijn, omdat de omgevingsplan-rechterlijke toets elders heeft plaatsgevonden. Zo'n werkwijze sluit het meest aan bij de posities van partijen (een notaris is niet geëquipeerd om ruimtelijk beleid te interpreteren laat staan hier een beslissing over te nemen, maar kan bijvoorbeeld wel in de akte aangeven dat de gemeente een verklaring van geen bezwaar heeft afgegeven). Een

grondtransactie aan een eindgebruiker vindt nu in de regel ook pas plaats als de vergunningen rond zijn en het vaststaat dat er inderdaad gebouwd mag worden.

Er zijn ook alternatieve instrumentele mogelijkheden denkbaar en besproken in de rapportage. We benoemden een vergunningsplicht voor splitsingsactiviteiten en het terugvallen op de Wet agrarisch grondverkeer. Bij de eerste blijft de notaris degene die de uitvoering moet borgen. De tweede is wat ons betreft vooral een theoretische mogelijkheid, gezien de ouderdom van deze wet.

9 Referenties

9.1 Geïnterviewde deskundigen

Denemarken

Finn Kjær Christensen (Jurist & Landinspektør, Ph.D., Associate Professor, Department of Sustainability and Planning, Aalborg University)

Finland

Kirsikka Riekkinen (PhD, Assistant Professor Real Estate Economics, Land Management, Department of Built Environment, School of Engineering, Aalto University; daarnaast vice chair of Working Party on Land Administration, UNECE)

Noorwegen

Terje Holsen (PhD, Associate professor Department of Property and Law, NMBU Norwegian University of Life Sciences)

Zweden

Peter Ekbäck (PhD, Professor in Real Estate Planning, at the Div. of Surveying – Geodesy, Land Law and Real Estate Planning, KTH Stockholm)

9.2 Wet- en regelgeving

Denemarken

Udstykningsloven [Verkavelingswet], LBK nr 53 af 17/01/2024,
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/53>

Europese Unie

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (geconsolideerde versie), Publicatieblad van de Europese Unie, 2016, C202, 47-200

Finland

Real Estate Formation Act (554/1995; amendments up to 111/2003 included),
<https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1995/en19950554>

Nederland

Algemene Wet Bestuursrecht (Awb), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2024-11-19#Hoofdstuk10>
Burgerlijk Wetboek Boek 3, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005291/2024-05-01>
Burgerlijk Wetboek Boek 5, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005288/2024-01-01>
Kadasterbesluit, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005259/2019-07-01>
Kadasterwet, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004541/2024-06-19>

Noorwegen

Grondwet. The Constitution of the Kingdom of Norway, <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17>

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven),
https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/*

Raad van Europa

The European Convention on Human Rights,
https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_eng

Zweden

Fastighetsbildningslag (1970:988) [Wet op de vorming van onroerende zaken]

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/fastighetsbildningslag-1970988_sfs-1970-988/

Fastighetsbildningslag (1970:988) Engelse vertaling van KTH Stockholm: Real Property Formation Act (SFS 1970:988) (with amendments up to and including SFS 2006:41),
https://www.kth.se/polopoly_fs/1.491794.1550154833!/Real%20Property%20Formation%20Act.pdf

9.3 Aangehaalde jurisprudentie

Europees Hof van Justitie

Arrest van het Hof (Grote kamer) van 6 maart 2018. SEGRO Kft. tegen Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala en Günther Horváth tegen Vas Megyei Kormányhivatal.
ECLI:EU:C:2018:157, eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016CJ0052

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Allan Jacobsson v. Sweden, 25/10/1989, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57423>
Arnt Andreassen vs Norway 12/01/1993, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-1467>,
Maria Azzopardi v. Malta, 09/06/2022, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-217616>
Sporrong and Lönnroth vs Sweden, 23/09/1982, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57580>

9.4 Literatuur

Bartels, S. E., van Mierlo, A. I. M., & Ploeger, m. m. v. H. D. (2013). *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 3. Vermogensrecht algemeen. Deel IV. Algemeen goederenrecht*. Kluwer.

Dahlsjö, A., Ekbäck, P., & Kalbro, T. (2020). A Return to Prejudicial Effects from Time-Consuming Planning Processes: Municipal planning and the ghost town case of Folkesta. In E. Hepperle, J. Paulsson, V. Maliene, R. Mansberger, A. Auzins, & J. Valciukienė (Eds.), *Methods and Concepts of Land Management: Diversity, Changes and New Approaches* (pp. 119-129). VDF Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.

- de Haan, P. (2001). Bestemming, inrichting en beheer: Een vijftal proefschriften over ruimtelijke planning en wetgeving. *Bouwrecht*, 723-736.
- Dyrkolbotn, S. K., Leiknes, A., & Røsnes, A. E. (2024). Land Acquisition and Property Formation in Urban Planning In V. Maliene, R. Mansberger, J. Paulsson, T. Köhler, & W. Seher (Eds.), *Sustainable and Equitable Land Management: Legal Framework, Planning Tools, Assessment*. vdf Hochschulverlag
- EC. (2017). Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law. *Official Journal of the European Union*, 60(C350), 5-20.
- EEA. (2019). *Land cover and change 2000-2018*. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/land-cover-and-change-statistics>
- Ekbäck, P. (2021). Takings and the Protection of Property in Swedish Real Property Law – Åbrolla revisited through the lenses of the Public Interest Requirement and the European Principle of Proportionality. In A. G. Hansson (Ed.), *Good fortune is what happens when opportunity meets with planning – TA Edison – Papers in Honour of Thomas Kalbro on the Occasion of his 70th Birthday* (pp. 137-158). US-AB.
- Ekbäck, P., & Riekkinen, K. (2020). A Digitalized Property Formation Process?: Comparative study of legal qualifications in Finland and Sweden. In E. Hepperle, J. Paulsson, V. Maliene, R. Mansberger, A. Auzins, & J. Valciukiene (Eds.), *Methods and Concepts of Land Management: Diversity, Changes and New Approaches* (pp. 73-91). VDF Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.
- Elvestad, H. E. (2019). *Negative Covenants in Densification Projects - Cadastral Challenges* FIG Working Week 2019 Geospatial information for a smarter life and environmental resilience, Hanoi. https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2019/papers/ts07j/TS07J_elvestad_10117.pdf
- Eyben, B. v., Mortensen, P., & Pagh, P. (2003). *Fast Ejendom – rådighed og regulering* (2e druk ed.). Forlaget Thomson.
- Ferlan, M., Šumrada, R., & Mattsson, H. (2007). Modelling property transactions. In J. Zevenbergen, A. Frank, & E. Stubkjær (Eds.), *Real property transactions: Procedures, transaction costs and models* (pp. 27-80). IOS Press.
- Fuglestad, E. M. (2018). Allodial Land Rights (The Odelsrett) and Early Nineteenth Century Norwegian Nationalism: Propertied Sovereignty as National Sovereignty. *Journal of Historical Sociology*, 31(3), 363-379. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/johs.12183>
- Fuglestad, E. M., & Palmer, E. (2019). Land ownership and distribution: Modeling the relationship to property law in the Norwegian case. *Journal of Rural Studies*, 72, 11-22. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2019.09.009>
- Heggem, R. (2014). Exclusion and inclusion of women in Norwegian agriculture: Exploring different outcomes of the 'tractor gene' *Journal of Rural Studies*, 34, 263-271.
- Hendriks, J. (2019). Jaap Zevenbergen - De notaris als landmeter. *Notariaat Magazine* 2019(editie 8), 18-19.
- Holden, S. T., Strand, G.-H., Berge, E., Sjaastad, E. O., & Steinsholt, H. (2018). Regional variasjon i jordleie og bruksstruktur: En studie basert på tre utvalgte kommuner. *Kart og Plan*, 78(3), 247-260.
- Jadnanansing, C. (2023). Verleden en toekomst van het recht van allodiale eigendom en erfelijk bezit: Met uitleg van enkele principes van het Anglo-Amerikaanse recht. *Surinaams Juristenblad*, 60(1), 14-33. <https://doi.org/10.5553/SJB/056266842023060001003>
- Jensen, U. (2005). *Sweden* (Real Property Law and Procedure in the European Union,, Issue. <https://www.eui.eu/documents/departmentscentres/law/researchteaching/researchthemes/europe/anprivatelaw/realpropertyproject/sweden.pdf>
- Kadaster. (2023). *Gespreksnotitie Kadaster ten behoeve van Rondetafelgesprek grondspeculatie met landbouwgrond*. https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A02762
- Kadaster. (2024). *Overheidsinterventie op de agrarische grondmarkt: verkenning van het Franse Safer model en het vestigen van voorkeursrechten op gronden*. https://www.zeeland.nl/sites/default/files/digitaalarchief/IB24_928e2360.pdf

- Kalbro, T. (2005). Economics of Property Formation – Adjustment of Property Boundaries with Examples from Swedish Legislation. *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, 2(1), 82-95.
- Kalbro, T. (2006). Compensation Rights for Reduction in Property Values due to Planning Decisions in Sweden. *Washington University Global Studies Law Review*, 6(1), 27-48.
<https://journals.library.wustl.edu/globalstudies/article/id/263/>
- Korthals Altes, W. K. (2021). *Technical Report on Quantitative Analysis of Land Holdings and Land Market Trends*. H2020 RURALIZATION.
https://research.tudelft.nl/files/87562926/RURALIZATION_D6.3_Final_v1.0.pdf
- Korthals Altes, W. K., & Van Rij, E. (2005). *Grondmobiliteit [Land Mobility]*
<http://www.innovatienetwerk.org/sitemanager/downloadattachment.php?id= FI6HSNjp-Xz9hr1kfaR2>
- Kristiansen, B. (2006). Denmark. In B. Kristiansen, C. Clausen, K. Clausen, E. Stubkjaer, M. Hauksdottir, V. M. Mattiasson, P. Halme, M. Still, A. Vitikainen, T. Lukkarinen, H. Sevatdal, E. Hegstad, H. Onsrud, B. Julstad, H. Mattsson, & C. Strang (Eds.), *Dannelse og transaktioner*. Sangill Grafisk Produktion.
- Kristiansen, B., Clausen, C., Clausen, K., Stubkjaer, E., Hauksdottir, M., Mattiasson, V. M., Halme, P., Still, M., Vitikainen, A., Lukkarinen, T., Sevatdal, H., Hegstad, E., Onsrud, H., Julstad, B., Mattsson, H., & Strang, C. (2006). *Dannelse og transaktioner*. Sangill Grafisk Produktion.
- Mattsson, H. (2011). Purchase and subdivision processes in the Nordic countries. In E. Hepperle, R. W. Dixon-Gough, T. Kalbro, R. Mansberger, & K. Meyer-Cech (Eds.), *Core -Themes of Land Use Politics: Sustainability and Balance of Interests* (pp. 189-216). VDF Hochschulverlag an der ETH Zürich.
- MvT Wet Agrarisch Grondverkeer. (1979). *Vervreemding landbouwgronden*.
https://repository.overheid.nl/frbr/sqd/19791980/0000172034/1/pdf/SGD_19791980_0006132.pdf
- Paasch, J. M., Paulsson, J., Skovsgaard, T., Mjøs, L. B., Halme, P., & Dyrkolbotn, S. (2023). Location and marking of cadastral boundaries in Nordic countries. *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research, NJSR Special Series Vol. 7*, 5-35. <https://doi.org/10.30672/njsr.115338>
- Ploeger, H. D. (2003). Grond en grenzen; erven en percelen. In J. De Jong, H. D. Ploeger, A. A. Van Velten, & J. A. Zevenbergen (Eds.), *Naar een meer positief stelsel van grondboekhouding? Preadviezen voor de Vereniging voor Burgerlijk Recht* (pp. 65-83). Kluwer.
<https://www.verenigingburgerlijkrecht.nl/images/PreadviezenVBR/2003PreadviesVBR.pdf>
- Ploeger, H. D., & Groetelaers, D. A. (2007). The Importance of the Fundamental Right to Property for the Practice of Planning: An Introduction to the Case Law of the European Court of Human Rights on Article 1, Protocol 1. *European Planning Studies*, 15(10), 1423 - 1438.
<http://www.informaworld.com/10.1080/09654310701550876>
- Quintus Bosz, A. J. A. (1954). Het recht van allodiale eigendom en erfelijk bezit in Suriname. *Vox Guyanae*, 1(4/5), 79-84. <http://www.jstor.org/stable/41851089>
- Ralli, T., & Weckström, K. (2005). *Real Property Law and Procedure in the European Union: National Report Finland*.
<https://www.eui.eu/documents/departmentscentres/law/researchteaching/researchthemes/europe/anprivatelaw/realpropertyproject/finland.pdf>
- Ramsjord, E. H. (2014). User Rights Regimes for Property Formation – Transactions and Efficiency in Norwegian Urban Transformation. *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, 10(2), 7-36.
- Riksrevisionen. (2022). *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*.
https://www.riksrevisionen.se/download/18.1306cbe317f3e45a62d93f7/1646039042785/RiR_2022_3_webb.pdf
- Sabel, L. (2019). *Samhällets styrning av fastighetsindelningen: Dåtid, nutid och framtid* [PhD Thesis, KTH Stockholm]. Stockholm. <https://kth.diva-portal.org/smash/get/diva2:1295913/FULLTEXT01.pdf>
- Sevatdal, H. (2006). Institutions and innovations: Property and land use in Norwegian outfields. *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography*, 60(1), 77-88.
<https://doi.org/10.1080/00291950600548899>
- Sulonen, K., Riekkinen, K., & Kotilainen, S. (2020). Customer-oriented approach in cadastral procedures – Case study from Finland. *Land Use Policy*, 90, 104209.
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104209>

- Vitikainen, A. (2007). Transaction costs concerning real property: The case of Finland. In J. Zevenbergen, A. Frank, & E. Stubkjær (Eds.), *Real property transactions: Procedures, transaction costs and models* (pp. 101-118). IOS Press.
- Wageningen Economic Research, & Kadaster. (2024). *Kwartaalbericht agrarische grondmarkt 2024-2*. <https://www.kadaster.nl/zakelijk/vastgoed/informatie/kwartaalberichten-agrarische-grondmarkt>
- Wisman, H., & Zuidema, M. (2024). *Beleggingspercelen in Nederland: Een verkenning naar de omvang en impact van het fenomeen*. Kadaster. <https://open.overheid.nl/documenten/d0ea483f-2b37-45fc-bf00-2312e2bfa232/file>
- Zevenbergen, J. (2002). *Systems of Land Registration: Aspects and Effects*. Nederlandse Commissie voor Geodesie. <https://www.ncgeo.nl/downloads/51Zevenbergen.pdf>
- Zevenbergen, J. A. (2003). Het Oostenrijkse stelsel van grondboekhouding: enkele lessen. In J. De Jong, H. D. Ploeger, A. A. Van Velten, & J. A. Zevenbergen (Eds.), *Naar een meer positief stelsel van grondboekhouding? Preadviezen voor de Vereniging voor Burgerlijk Recht* (pp. 49-64). Kluwer. <https://www.verenigingburgerlijkrecht.nl/images/PreadviezenVBR/2003PreadviesVBR.pdf>

