

LTB 2024/22

Een (juridische) omslag bij het beoordelen van windhandel door versnipperd grondeigendom?

Mr. P.S.A. Overwater en ir. C.A.C. Frikkee RT, datum 12-04-2024

Datum	12-04-2024
Auteur	Mr. P.S.A. Overwater en ir. C.A.C. Frikkee RT ^[1]
JCDI	JCDI:ADS955943:1
Vakgebied(en)	Belastingrecht algemeen (V)

In *LTB 2020/2* besteedden wij voor het eerst aandacht aan het maatschappelijke probleem van windhandel door versnipperd grondeigendom. Windhandel omdat sprake is van zuiver speculatieve handel met grond, die alleen wordt gedreven met het oog op winst ten koste van misleide kopers en waarbij iedere rationele grondslag ontbreekt. Er is dan dus geen sprake van een beredeneerde gok, zoals bij het kopen van 'warme' grond.

Dat maatschappelijke probleem bestaat uit het door handelaren voor de agrarische waarde kopen van percelen landbouwgrond, die dan opknippen in kleine stukjes en op basis van misleidende handelspraktijken aan kopers verkopen voor een te hoge niet-marktconforme prijs. Een handelspraktijk is misleidend als informatie wordt verstrekt die feitelijk onjuist is of die de gemiddelde consument misleidt of kan misleiden, al dan niet door de algemene presentatie van de informatie (art. 6:193c lid 1 BW). In het dagelijkse spraakgebruik wordt dat kortweg oplichting genoemd. De handelswijze bestaande uit deze windhandel wordt algemeen beschouwd als misleidend, waar dat plaatsvindt op basis van een samenstel van suggestieve uitingen, maar in samenhang onjuiste informatie bevat, ten onrechte gericht op een mogelijk lucratieve (stedelijke) ontwikkeling.

Ongewenste gevolgen zijn onder meer het opgelicht zijn van kopers, het door oplichting verdienen van geld door de verkopers, vervuiling van het Kadaster (doordat de transacties niet leiden tot het uitmeten van de verkochte perceeltjes waardoor grond onverkoopbaar wordt), het in de dode hand komen van de grond (want is niet meer verkoopbaar) en het bemoeilijken van verwerving voor eventuele gebiedsontwikkelingen.

De afgelopen jaren is deze praktijk voortgezet en was de maatschappelijke en juridische benadering dat weliswaar sprake was van suggestieve verkoopmethodes, maar dat het verkopen van opgesplitste perceeltjes is toegestaan en kopers maar beter hadden moeten opletten. Inmiddels lijkt zich een andere maatschappelijke en juridische beoordeling van dit probleem voor te doen. Deze houdt in dat kopers de dupe zijn van oneerlijke handelspraktijken en dat zij daartegen door de maatschappij moeten worden beschermd. Daar ziet dit artikel op.

Rol van de pers

De afgelopen periode is er veel aandacht aan dit probleem besteed door het *FD* en met name RTL Nieuws, die er sinds 7 januari 2023 tot op heden 16 artikelen/rapportages aan hebben gewijd. RTL heeft daarbij het Kadaster opdracht gegeven de omvang van het opknippen in beeld te brengen. De schatting van het Kadaster is dat het gaat om inmiddels meer dan 29.021 percelen.

De teneur van de artikelen is dat tienduizenden Nederlanders slachtoffer zijn van dubieuze grondhandel, dat notarissen nalaten de kopers te beschermen en dat het Kadaster laks handelen kan worden verweten. Ook is er in de artikelen inhoudelijke aandacht besteed aan de jurisprudentie, notariële tuchtrechtspraak en de politieke aandacht voor dit probleem.

Onze indruk, maar niet meer dan dat (we kunnen het niet aan de hand van cijfermateriaal aantonen), is dat het zo waarschuwen van het publiek en ontregelen van het verdienmodel van de oplichters zijn werk doet. In de zin dat het lijkt of er minder aanbieders op het internet actief zijn dan enige tijd geleden, maar er zijn nog wel steeds aanbieders actief als Grondzaken Nederland en [Grondplatform.nl](https://www.grondplatform.nl).

Rol van de politiek

Naar aanleiding van de journalistieke aandacht bemoeit ook de politiek zich inmiddels met dit probleem. Er heeft op 14 juni 2023 een rondetafelgesprek grondspeculatie met landbouwgrond plaatsgevonden, met onder andere als deelnemers het Kadaster en de Koninklijke Notariële Broederschap (KNB).

Daarop is er op 21 juni 2023 door de Tweede Kamer een motie van Minhas en Boulakjar aangenomen. Zij overwegen daarin 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. Zij eindigen met de vraag te onderzoeken of en hoe op korte termijn een splitsingsverbod ingevoerd kan worden bij de speculatieve handel van landbouwgrond.

Als reactie heeft minister De Jonge zijn eerdere standpunt herhaald dat hij actie wil ondernemen tegen grondhandelaren: 'Dit deugt natuurlijk niet. Dit soort grondspeculatie hoort niet plaats te vinden.' De minister beloofde nog voor het begin van de zomervakantie 2023 met nieuwe regels te komen (*Nieuwe Oogst*, 11 mei 2023).

Per brief d.d. 13 juli 2023 heeft de regering ([Kamerstuk 25 581, nr. 54](#)) nader onderzoek aangekondigd, waarvan de Kamer naar verwachting de resultaten in het voorjaar van 2024 zal ontvangen. Sindsdien is van de politiek inhoudelijk niets meer vernomen.

Een dertigledende debat (een spoeddebat), geagendeerd voor 8 maart 2024, is geannuleerd.

Rol van de notaris

De discussie over de rol van de notaris spitst zich toe op het wel of niet moeten weigeren van het verlijden van een akte, in het geval van onverklaarbare prijsstijgingen. Daarnaast gaat het over of de notarissen voldoen aan hun informatieplicht, bijvoorbeeld door niet te volstaan met schriftelijk informeren, maar door het voeren van gesprekken (de Belehrungspflicht).

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) stelt dat de notaris alleen in heel bijzondere omstandigheden mag weigeren om mee te werken aan de eigendomsoverdracht. Onder verwijzing naar art. 21 van de Wet op het notarisambt:

“De notaris is verplicht zijn dienst te weigeren wanneer naar zijn redelijke overtuiging of vermoeden de werkzaamheid die van hem verlangd wordt leidt tot strijd met het recht of de openbare orde, wanneer zijn medewerking wordt verlangd bij handelingen die kennelijk een ongeoorloofd doel of gevolg hebben of wanneer hij andere gegronde redenen voor weigering heeft.”

De beroepsorganisatie stelt dat speculeren met grond in beginsel niet in strijd is met het recht of de openbare orde noch dat het een ongeoorloofd doel (winst maken) dient. In de praktijk zou het heel moeilijk voor een notaris zijn niet mee te werken aan de overdracht van dit soort percelen grond als deze niet in strijd is met het recht of de openbare orde (Position paper KNB ten behoeve van rondetafelgesprek grondspeculatie met

landbouwgrond d.d. 14 juni 2023).

In een mededeling van 11 februari 2021 op het alleen voor het notariaat toegankelijke deel van de website van de KNB onder de titel 'Notaris, let op bij speculatieve grondtransacties' staat vermeld:

“ Bij dit soort beleggingen vinden overigens vaak ABC-leveringen plaats, met toenemende koopprijzen. Er kan dan sprake zijn van gegronde redenen voor de notaris om zijn dienst te weigeren. Bijvoorbeeld bij een ongebruikelijk groot, en niet verklaarbaar, verschil in prijs van het doorverkochte onroerend goed in opvolgende transacties. Een zorgvuldige ambtsuitoefening brengt met zich mee dat de notaris nagaat of dat prijsverschil op goede gronden verklaarbaar is.”

Prof. mr. dr. L.C.A. Verstappen, hoogleraar privaatrecht in het bijzonder notarieel recht, stelde tijdens bovengenoemd rondetafelgesprek dat waar de notaris naar vermogen is gehouden te voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van juridische onkunde en feitelijk overwicht:

“Bij de hiervoor vermelde stand van zaken is goed verdedigbaar dat de notaris de van hem verlangde dienstverlening rondom de verkoop van waardeloze agrarische grond, weigert. Hij mag weigeren op de grond dat misbruik wordt gemaakt van juridische onkunde en/of feitelijk overwicht, dan wel omdat de beoogde transacties strijdig zijn met het recht omdat de benodigde vergunning ingevolge de Wft ontbreekt, dan wel omdat de beoogde transactie in strijd is met de openbare orde, mede omdat die maatschappelijke schade toebrengt.” (Position paper L. Verstappen tem behoeve van rondetafelgesprek grondspeculatie met landbouwgrond d.d. 14 juni 2023)

Rol van het Kadaster

Na ondertekening van de leveringsakte biedt de notaris deze aan bij het Kadaster voor inschrijving. Daarbij is in de meeste gevallen (ook bij opsplitsen) sprake van een daaraan voorafgaande, voorlopige grensaanduiding door de notaris. Normaliter wordt de grens vastgesteld nadat de akte van levering is ingeschreven. Koper, verkoper en eventuele andere belanghebbenden worden ná de inschrijving van de akte van levering door het Kadaster uitgenodigd op locatie aan de landmeter aan de hand van kenbare punten de nieuwe grenzen te komen aanwijzen. In het geval van opgesplitste percelen gebeurt dat veelal niet, mede omdat vaak in het terrein geen duidelijke grens is afgebakend. Dat maakt volgens het Kadaster de percelen de facto in de toekomst onverkoopbaar.

Het Kadaster adviseert de vorming van nieuwe perceelsgrenzen verplicht te stellen voorafgaand aan de overdracht. Daarmee is het voor koper en verkoper vooraf duidelijk welke grond bij de verkoop wordt overgedragen en wordt vervuiling van de basisregistratie Kadaster voorkomen (Position paper Kadaster ten behoeve van rondetafelgesprek grondspeculatie met landbouwgrond d.d. 14 juni 2023).

Rol van de AFM en ACM

De toezichthouders AFM en ACM kunnen optreden tegen oneerlijke handelspraktijken. Daarbij geldt dat de AFM bevoegd is (de aanbieders een vergunningsplicht opleggen, die dan moeten voldoen aan eisen met betrekking tot transparantie, goede voorlichting et cetera) voor zover sprake is van een financiële dienst (bijvoorbeeld als de percelen kwalificeren als een beleggingsobject). De ACM is bevoegd voor zover het geen financiële dienst is.

De AFM stelt dat geen sprake is van een beleggingsproduct, omdat een koper juridisch eigenaar en eindverantwoordelijk is voor het beheer, wat blijkt uit de leveringsakten bij dit soort transacties. De ACM stelt dat zij op haar site waarschuwt voor dit soort praktijken. Beide geven aan dat zij slechts sporadisch klachten over deze windhandel ontvangen.

Het Kadaster adviseert de AFM een vergunningplicht in te voeren. Een vergunningplicht zou kunnen worden gehandhaafd door een notaris een verklaring onder zijn leveringsakte te laten opnemen, dat geen vergunning

nodig is/dan wel een vergunning wel nodig is en is afgegeven. Het Kadaster zou bij gebreke van een dergelijke notariële verklaring de inschrijving van een akte kunnen weigeren, zodat de eigendom van de grond in die gevallen niet overgaat.

Rol van de rechter

Tot vrij recent is de afgelopen jaren door rechters geen halt toegeroepen aan deze windhandel. Weliswaar werd de handelswijze van verkopers kritisch bekeken, maar op basis van de contractsvrijheid en de eigen verantwoordelijkheid van kopers geen halt toegeroepen.

Een voorbeeld is een arrest van Hof Amsterdam d.d. 22 mei 2022 (ECLI:NL:GHAMS:2022:1498) waarbij een klacht tegen een notaris is afgewezen, ondanks het feit dat de verkoopprijs in één dag is gestegen van € 15 per m² naar € 130 per m² en de notaris de koper niet over deze prijsstijging had geïnformeerd. Het hof vond dat de notaris had laten zien zich bewust te zijn geweest van de prijsstijging en kwalificeerde het verwijzen naar wel meer voorkomende prijsstijgingen als een objectieve, plausibele reden. Wij merken op dat er goede redenen kunnen zijn voor prijsstijgingen, maar dat die nu juist bij windhandel ontbreken en beschouwen dit als een onjuiste, onbegrijpelijke uitspraak.

In de uitspraak in kort geding d.d. 10 augustus 2023 (ECLI:NL:RBNHO:2023:7910) lijkt zich een kentering voor te doen. De voorzieningenrechter ziet grondslag voor de door koper ingeroepen vernietiging van de koopovereenkomst:

- omdat de transactie in dit geval kwalificeert als een beleggingsproduct in de zin van de Wet op het financieel toezicht (Wft);
- omdat sprake is van een in brede kring onwenselijk geachte transactie;
- omdat sprake is van een misleidende handelspraktijk op basis van misleidende informatie en ongepaste beïnvloeding.

De voorzieningenrechter sluit af met de overweging:

“De onderhavige casus valt in de categorie waarin het lot van de argeloze koper overwegend bepaald wordt door de omvang van de zorgplicht die op de verkoper rust. De voorzieningenrechter heeft de indruk dat de opvattingen op dit terrein aan het schuiven zijn. Er is mede om die reden aanleiding om door afwijzing van de vordering ruimte te bieden voor een debat in een bodemprocedure over de vraag of de zorgplicht die verkopers te dien aanzien aan de dag moeten leggen niet nader moet worden ingevuld, voordat de transactie wordt geëffectueerd. Deze voorzieningenrechter is van oordeel dat het door verkopers als Grondzaken in de markt gezette product tot op heden te weinig is benaderd met een open oog voor wat het is: een bedrijfsmatig en systematisch in de markt gezette speculatieve belegging die in essentie niet veel meer is dan een (zeer kostbaar) lot in een loterij, zonder dat dit er in ronde bewoordingen bij wordt verteld.”

Inmiddels zijn er meerdere uitspraken die in lijn zijn met bovenstaande uitspraak in kort geding. Zoals in de uitspraak van Rechtbank Midden Nederland d.d. 24 januari 2024 (ECLI:NL:RMBNE:2024:149) waarbij ook de koopovereenkomst is vernietigd, omdat verkoper koper op onnavolgbare wijze grond had aangesmeerd die kwalificeert als oneerlijke handelspraktijk. Ook vond de rechter van belang, onder verwijzing naar de hiervoor vermelde Kamerbrief d.d. 13 juli 2023, dat het hier gaat om een in toenemende mate omstreden geraakte handel.

Ook in de uitspraak van Rechtbank Rotterdam d.d. 2 februari 2024 (ECLI:NL:RBROT:2024:980) is een koopovereenkomst voor 1.000 m² opgesplitste grond vernietigd, in dit geval op grond van het onvoldoende bepaalbaar zijn van de grenzen van het gekochte.

Opvallend is ook de uitspraak van Rechtbank Zeeland-West-Brabant d.d. 13 december 2023 (zaaknummer

C/02/39614/HA ZA 22-158, niet gepubliceerd), waar in afwijking van de rechtspraak tot nu toe, een oud-notaris aansprakelijk is gehouden voor de door koper geleden schade, omdat hij heeft gewerkt met volmachten en (dus) niet heeft gecontroleerd of de koper de inhoud van de akte begreep. Hij is daarmee tekortgeschoten in zijn zorgplicht en heeft niet gehandeld zoals van een redelijk bekwaam en redelijk handelend vakgenoot in deze omstandigheden mocht worden verwacht.

Wat is de stand en hoe nu verder?

Maatschappelijk is in toenemende mate sprake van het oordeel dat de windhandel ongewenst is en dat sprake is van de maatschappelijke noodzaak tot het beschermen van misleide kopers tegen deze windhandel.

Het lijkt erop dat de rechtspraak met dat als uitgangspunt, anders dan eerder het geval was, vorderingen toewijst tot het vernietigen van koopovereenkomsten. De vraag is of dat ook het geval zal zijn bij vorderingen waarbij de grond al geleverd is. Maar als die vraag al met ja beantwoord zal worden, is het gezien de aanpak van verkopers maar zeer de vraag of de verkoper financieel verhaal zal bieden. Het risico is dus groot dat dan sprake zal zijn van een pyrrusoverwinning.

De politiek heeft wel uitgesproken dat de windhandel ongewenst is en dat er voor de zomer van 2023 stappen in strijd met de windhandel gezet zouden worden, maar heeft sinds juli 2023 niet inhoudelijk van zich laten horen. Er wordt op gestudeerd ...

Belang voor de praktijk

De conclusie is dat de benodigde, door de maatschappij te geven bescherming van potentiële kopers niet direct zal worden gegeven door de politiek. Waarbij de klaarblijkelijke omslag van de benadering van deze windhandel door rechters een goede stap voorwaarts lijkt, wat betreft de waarschuwing die ervan uitgaat. Deze lijkt echter geen oplossing te brengen voor transacties die hebben geleid tot de levering van percelen.

Die bescherming kan wel op zeer korte termijn worden gegeven door de AFM, het notariaat en het Kadaster omdat:

- Er in afwijking van de leveringsakte feitelijk geen sprake is van beheer door kopers. De gekochte stukjes grond zijn niet individueel te beheren en worden feitelijk meestal beboerd door boeren die afspraken maken met aan de verkopers gelieerde partijen. Dit argument staat onzes inziens niet in de weg aan een door de AFM in te stellen vergunningsplicht. Er is inmiddels jurisprudentie waarin ook rechters uitgaan van een vergunningsplicht. Hof Amsterdam d.d. 21 januari 2020 (ECLI:NL:GHAMS:2020:85), volgt dat geenszins is uitgesloten dat er op grond van de Wft vergunningplicht is: *“Het hof overweegt dat het er, uitgaande van de door [X] aangevoerde omstandigheden, alle schijn van heeft dat hier sprake is van een beleggingsobject in van artikel 1:1 van de Wft, maar dat gelet op de gemotiveerde betwisting door Groza en Aktua voor de daadwerkelijke vaststelling daarvan bewijslevering noodzakelijk zou zijn.”*
- Het argument van de AFM dat er weinig bij haar wordt geklaagd mogelijk iets zegt over de bekendheid van de AFM, maar dit lijkt geen doorslaggevend argument tegen een vergunningplicht.
- De KNB zou moeten uitspreken dat als sprake is van onverklaarbare prijsstijgingen, een zorgvuldige ambtsuitoefening met zich brengt dat notarissen niet zullen meewerken aan levering. Een verkoper die dat wil betwisten kan dat dan doen door het overleggen van een NRVT-taxatie, waaruit kan blijken dat de overeengekomen prijs wel marktconform is.

- Het Kadaster kan bepalen dat bij levering van percelen kleiner dan 3.000 m² met de planologische functie agrarisch danwel natuur, voor de levering de grenzen door uitmeting moeten zijn bepaald.

Het komt vaak voor dat er bij een maatschappelijke probleem veel belanghebbenden betrokken zijn waarbij niemand de eindverantwoordelijkheid neemt en wordt verwezen naar de verantwoordelijkheid van anderen. Met vaak als gevolg dat er voor het nemen van verantwoordelijkheid wordt weggedoken door nog weer nader onderzoek aan te kondigen.

Het valt te hopen dat de AFM, notarissen en Kadaster wel hun verantwoordelijkheid nemen.

Voetnoten

[1] Peter Overwater en Diana Frikkee werken als grondzakenjurist en grondzakendeskundige. Zij werken als zzp'er onder meer voor Overwater Grondbeleid Adviesbureau in Strijen, diana.frikkee@planet.nl en info@peteroverwater.nl.