



SAFER in beeld.

Een model dat toegang tot landbouwgronden sterk reguleert

13/09/2018

Dit rapport kadert binnen de samenwerkingsovereenkomst tussen Fedagrim en het ILVO, waarbij ILVO wetenschappelijke onderbouwing aanreikt voor de verdere uitwerking van het 'Landbouwpact voor een faire en leefbare landbouw in België' dat werd voorgesteld door FEDAGRIM op 9.11.2017.

Auteurs van ILVO:



Elke Rogge

Anna Verhoeve

Eva Kerselaers

Jonas Van Lancker

www.ilvo.vlaanderen.be

13 september 2018

INHOUD

Inleiding	4
Het SAFER-model in Frankrijk	5
SAFER	6
Missie	6
Taken van SAFER	7
Historiek	7
Organisatiestructuur	7
ACTIEVE TUSSENKOMST door SAFER	11
CRITERIA voor de KOPER	13
Tijdelijke eigendom	13
SAFER in CIJFERS	13
Safer een vastgoedmakerlaar?	14
Evolutie binnen de doelstellingen van SAFER	14
Evaluatie van het SAFER-model	15
Sterktes – IMPACT van SAFER	16
Zwaktes – SAFER onder druk	17
SAFER in België	19
Contextspecifiek	20
DOORREKENING van SAFER : De compensatieopgave ontleed	23
Parameters van compensatieregeling	23
Bepalen van het compensatiebedrag	25
Organisatie van compensatieregeling	29
Van externe spanningen naar interne spanningen ?	30
Conclusie	31

Toegang tot landbouwgrond, vormt het centrale thema van dit rapport.

Het rapport vormt een antwoord op de specifieke vraag om wetenschappelijke onderbouwing en kritische reflecties aan te reiken over de aanpak in Frankrijk (het SAFER-model). In Frankrijk wordt de koop en verkoop van landbouwland immers sterk gereguleerd door een SAFER (*Société d'aménagement foncier et d'établissement rural*), een publiek-private vereniging voor landbouw, gerelateerde landgebruiksplanning en plattelandsnederzettingen.

Na een beschrijving van het SAFER-model in o.a. zijn visie, organisatiestructuur en takenpakket in een eerste hoofdstuk, worden vervolgens in een tweede hoofdstuk sterktes en zwaktes van het systeem beschreven.

In het derde hoofdstuk wordt een denkoefening aangereikt over wat een uitrol van een dergelijk SAFER-model in België zou kunnen betekenen. Een implementatie van het sterk regulerend SAFER-model naar België zou zeker rekening dienen te houden met huidige regionale verschillen in beleidsvisie op duurzame landbouw, en meer specifiek de actuele beleidsaanpak van het thema toegang tot land. In Wallonië staat centraal in de Code Wallon d'Agriculture de visie geformuleerd dat landbouw moet instaan voor familiale, lokale en kwaliteitsvolle voedselproductie voor eigen inwoners. De visie in Vlaanderen is niet zo specifiek gedefinieerd. In Vlaanderen dient het debat nog uitgebreider gevoerd te worden rond de vraag: Wensen we toegang tot de gesloten markt te reserveren voor bedrijfsmodellen die zich inschrijven in één specifieke visie? Of hebben alle "echte boeren" (genuine farmers) toegangsrecht? En hoe wordt een "echte landbouwer" dan gedefinieerd?

In Vlaanderen is het verschil tussen het SAFER-model en het huidige beleid duidelijk groter dan in Wallonië. Verwacht kan dan ook worden dat beide landsgedeeltes sterk verschillend zullen reageren op een uitrol van een SAFER-model.

Wanneer we verder doordenken over de realiseerbaarheid van een (meer) gereguleerde landbouwvastgoedmarkt in België, lijkt de nood tot (financiële) compensatie een prominente plek op te eisen. Vandaar dat in het laatste hoofdstuk van dit rapport nagegaan wordt wat zo'n compensatieregeling kan inhouden en met welke parameters en randvoorwaarden rekening gehouden moet worden. Om dit idee tastbaarder te maken wordt tot slot aan de hand van enkele zeer recent beschikbare cijfers van de Notarisbarometer (juli 2018), een exploratie gedaan van de kostprijs van compensatie voor geleden kapitaalsderving.



HET SAFER-MODEL IN FRANKRIJK

SAFER

In Frankrijk wordt de koop en verkoop van landbouwland sterk gereguleerd door een SAFER (*Société d'aménagement foncier et d'établissement rural*), een publiek-private vereniging voor landboungerelateerde landgebruiksplanning en plattelandsnederzettingen. De SAFER zijn georganiseerd per regio. In totaal telt Frankrijk 27 dergelijke SAFER-verenigingen, vandaar dat gesproken wordt van de SAFERs¹.

Alle regionale SAFERs werken vanuit eenzelfde visie, en met een zelfde organisatiestructuur. Tussen de verschillende SAFERs an sich, bestaan er géén regionale verschillen. Regionale verschillen bestaan wel in de doorwerking van de SAFER. Deze verschillen volgen echter niet uit de SAFERs maar uit de manier waarop het middenveld georganiseerd is. Het middenveld speelt immers een centrale rol in het al dan niet tussenkomen van de SAFERs bij vastgoedtransacties. Middenveldorganisaties die een voordeel zien in de tussenkomst van SAFER organiseren zich actief om de impact van SAFER te maximaliseren. Meer informatie hierover staat ook in de paragraaf "Actieve tussenkomst van SAFER".

MISSIE

De missie van de SAFERs is ingeschreven in de wet (Le Code Rural, Art L.- 141-7) en bestaat uit volgende uitgangsprincipes:

- Promotie van landbouw en bosbouw
- Ondersteunen van jonge landbouwers
- Bescherming van milieu, landschap en natuurlijke hulpbronnen
- Ondersteuning van lokale ontwikkeling en lokale economie



¹ Bronnen : <http://www.safer.fr/> en <https://www.accesstoland.eu/>

Figuur 1. De missie van SAFER in beeld (Bron : http://www.safer.fr/iso_album/2011-09-23-safer_arbre_flash_2010.swf)

TAKEN VAN SAFER

Om deze missie uit te voeren nemen de SAFERs diverse taken op:

- **Observatie van de vastgoedmarkt** - De SAFERs observeren de grondmarkt en voeren studies uit om de prijs van ruraal vastgoed te kennen. Deze observaties dragen bij aan de totale transparantie van de grondmarkt.
- **Sturen van de vastgoedmarkt vanuit een visie op leefbare landbouw** - De SAFERs treden op verschillende manieren actief op om landbouwontwikkelingen te laten samenspannen met hun missie. Bij tussenkomst van SAFER dienen projecten steeds te beantwoorden aan de missie en uitgangsprincipes van SAFER.
- **Mediëren van de vastgoedmarkt** - De SAFERs mediëren bij eigendomsoverdrachten. De SAFERs kopen ook landbouwgronden en –gebouwen en rurale gronden en gebouwen op om deze vervolgens door te verkopen aan landbouwers of collectieven, publieke instellingen, private personen, ... waarvan het project beantwoordt aan de missie van SAFER.
- **Verwerven en verhuren van vastgoed**. De SAFERs kunnen gronden ook tijdelijk in eigendom houden en verpachten aan landbouwers.
- **Uitvoeren van landinrichtingsprojecten** – De SAFERs voeren ook inrichtingswerken uit om de condities voor landbouwexploitatie (“conditions d’exploitation”) te verbeteren, om het landschap te onderhouden, ...

HISTORIEK

Sinds 1960 werden in Frankrijk 27 verschillende regionale SAFERs opgericht. De oprichtingsdoelstelling in de jaren '60 was financieel leefbare en duurzame bedrijven ondersteunen en nieuwe landbouwbedrijven een kans geven. In een naoorlogse context wilde men de voedselzekerheid garanderen door de productiviteit te verhogen. Men wilde deze modernisering ondersteunen maar tegelijkertijd het familiale karakter van de Franse landbouw behouden. Het systeem van de SAFERs werd ontwikkeld met een sterke steun van de belangenorganisatie van jonge landbouwers “JA- Jeunes Agriculteurs”. Doorheen 50 jaar van werking evolueerde en verbreedde deze doelstelling. Naast het ondersteunen van landbouw behoren milieubescherming, lokale ontwikkeling en transparantie van de grondmarkt nu ook tot de doelstellingen van de SAFERs.

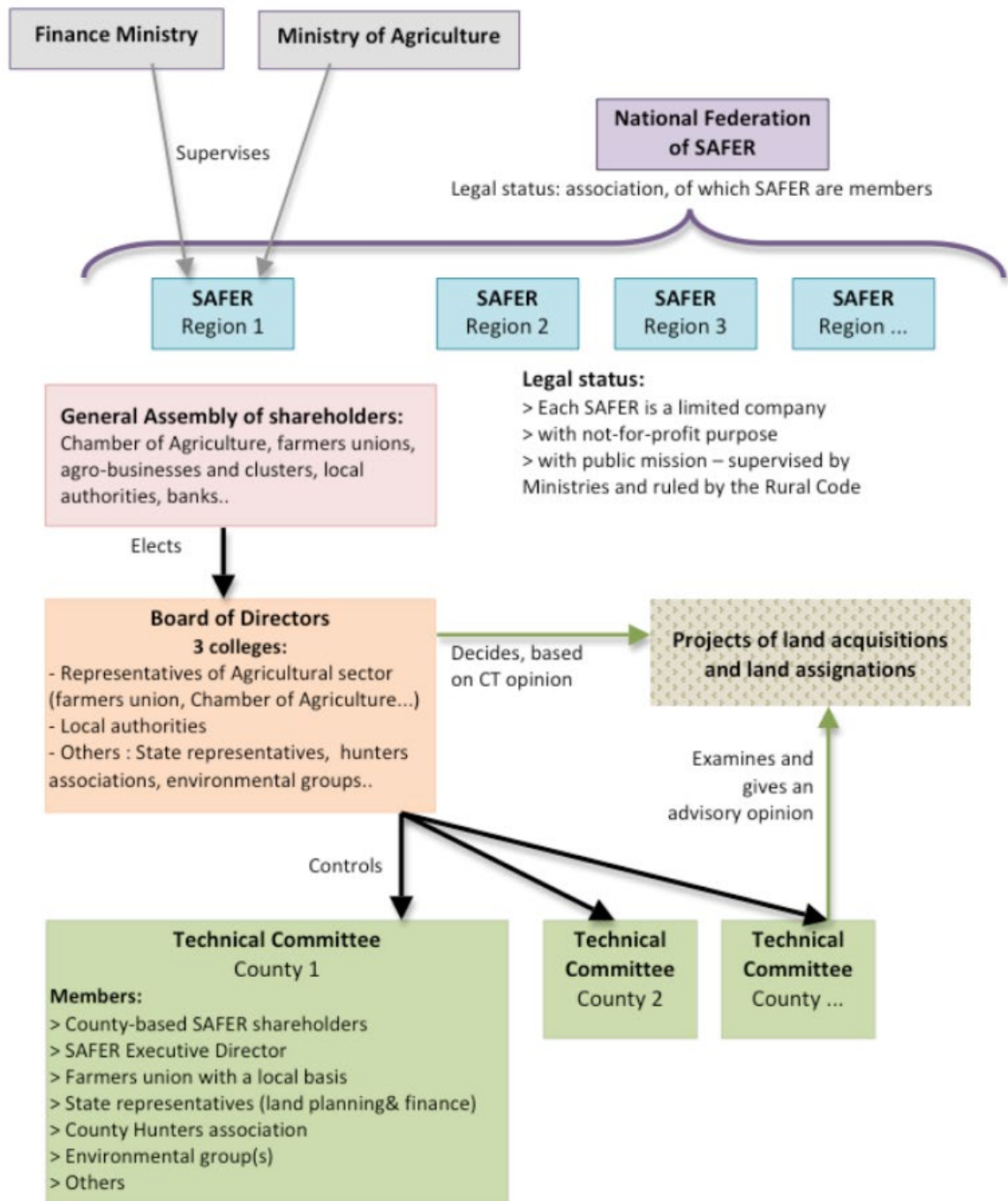
ORGANISATIESTRUCTUUR

De SAFERs staan onder de directe controle van het Ministerie van Landbouw en het Ministerie van Financiën. Figuur 2 geeft een overzicht van de organisatiestructuur.

SAFER vormt een onderdeel van een integraal (geïntegreerd) agrarisch grondbeleid. Daarbij is SAFER ingebed in een beleidsmatig geïntegreerde aanpak van de toegang tot landbouwgrond, waarbij ook andere beleidsinstrumenten ingezet worden. Drie andere belangrijke regulerend beleidsinitiatieven zijn:

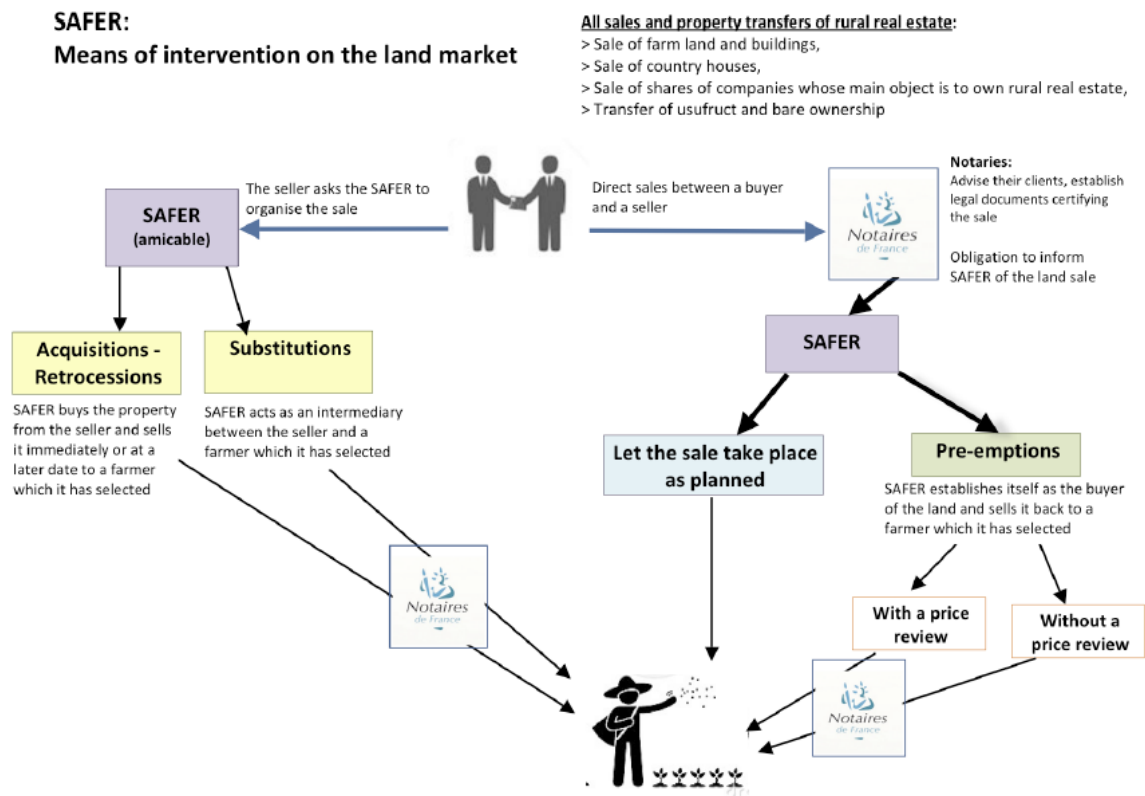
- Het '*statut du fermage*' (1946). Deze wetgeving regelt de pacht. Elementen zijn dat landbouwers recht hebben op een pacht van minstens 9 jaar. Dat deze pacht automatisch hernieuwbaar is en ook overerfbaar is aan de kinderen van de landbouwer.
- Een grondbeleid '*contrôler des structures*' gericht op de eigendomsstructuur. Hierbij bestaat een procedure die erop toeziet dat de grondeigendom niet te groot of te klein wordt.
- Landgebruikscommissies, '*le Commissions Départementales d'Orientation Agricole* (CDOA). Elke boer die iets wil cultiveren dient gebruiksrechten te verkrijgen van de CDOA. Een vergelijking kan gemaakt worden met melkquota. Het toepassingsgebied van de CDOA reikt echter ook over teeltkeuzes.

De SAFERs zijn publieke bedrijven met aandeelhouders. De aandeelhouders bestaan uit beroepsorganisaties zoals de landbouworganisaties, banken, producentenorganisaties, kamers van koophandel enz. De SAFERs hebben echter geen winstoogmerk en betalen hun aandeelhouders dus ook niet uit. Wel worden de directeurs verkozen uit de aandeelhouders.



Figuur 2. Organisatiestructuur van de SAFERs (Bron : Access to land, 2017. Policies and instruments of land market regulations. The Safer, French land agencies)

De belangrijkste instrumenten binnen het SAFER-model zijn enerzijds het ‘Observatorium van transacties van landbouwgronden’ (zie Le-prix-des-terres.fr) en anderzijds de aankoop van landbouwgronden en -goederen via een ‘bemiddelende rol’ (‘l’acquisition amiable’ of *SAFER amicable*) of via een ‘recht van voorkoop’ (*Pre-emptions*). SAFERs kunnen ook optreden als bemiddelaar tussen koper en verkoper zonder zelf de gronden te verwerven (substitutions).



Figuur 3. Instrumenten ter beschikking van SAFER (Bron : Access to land, 2017. Policies and instruments of land market regulations. The Safer, French land agencies.)

Observatorium voor agrarische vastgoedtransacties

De werking van de SAFERs bestaat enerzijds uit de permanente observatie van ALLE transacties op de vastgoedmarkt. In Frankrijk moeten alle transfers van landbouw en plattelandsgroden (bebouwd en onbebouwd) door de notaris van de verkopende partij aan de SAFER meegedeeld worden. Ook overdrachten die zonder betaling gebeuren moeten gemeld worden. Daarnaast moet ook de verkoop van aandelen, het doorgeven van vruchtgebruik en ‘bare ownership’ gemeld worden.

Deze verplichting zorgt ervoor dat de SAFERs een volledig en transparant overzicht van de grondenmarkt kunnen maken. Deze kennis van de prijszetting wordt aangewend bij de actieve tussenkomsten door de SAFERs.

Er zijn twee mogelijke manieren voor SAFER om tussen te komen bij de transacties op de vastgoedmarkt. SAFER kan gevraagd worden door een verkoper om op te treden als bemiddelaar bij verkoop óf SAFER kan een recht van voorkoop uitoefenen bij een reeds geplande verkoop.

Bemiddelende rol

SAFER kan bij een verkoop optreden als een bemiddelaar. SAFER wordt dan bij de verkoop betrokken door de verkopende partij, daarbij kan SAFER op twee verschillende manieren handelen:

- In het eerste geval koopt SAFER het land van de verkopende partij en wordt het later aan een andere partij doorverkocht. In dit geval wordt met twee afzonderlijke rekeningen gewerkt. Dit is de meest belastende procedure, maar deze biedt het voordeel dat het land eventueel tijdelijk kan gestockeerd worden of dat er een aantal verbeteringswerken kunnen uitgevoerd worden (bv. een reorganisatie van percelen). SAFER kan in principe de grond niet langer dan 5 jaar in eigendom houden. Dit systeem wordt *acquisition-retrocession* genoemd.
- In het tweede geval ondertekenen SAFER en de verkoper een overeenkomst die de SAFER de toestemming geeft een geschikte koper te vinden. Eens SAFER deze gevonden heeft, gaat de verkoop door rechtstreeks tussen de verkoper en de aangedragen koper. In dit geval is er maar 1 rekening. In de verkoopakte kunnen wel voorwaarden opgenomen worden over bijvoorbeeld het landgebruik. Deze procedure is sneller en kostenefficiënter. In dit geval spreekt men over *substitution*.

Als je koopt via SAFER dan betaal je een kost tussen de 6 en 12%. Maar als je je aan de bijhoudende voorwaarden van de verkoop houdt kan je genieten van een korting van 4 tot 8% op de registratiekosten.

Recht van voorkoop

SAFER kan ook een recht van voorkoop uitoefenen. Dit recht van voorkoop is sterk afgeleid. Het is van toepassing op het geheel van het eigendom en kan zich alleen uitoefenen op bezittingen met een agrarische bestemming wanneer deze niet bebouwd zijn; of op gebouwen die deel uitmaken van een landbouwbedrijf. Het recht van voorkoop kan ook enkel door SAFER aangewend worden wanneer een derde partij een geplande verkoop wil tegenhouden. Een derde partij kan dit vragen wanneer deze van oordeel is dat hij/zij een project heeft dat interessanter is. In verschillende regio's wordt deze 3^{de} partij op een systematische manier georganiseerd door een middenveldorganisatie (denk bijvoorbeeld aan wijnboeren coöperatie). In die regio's met een sterk georganiseerd middenveld kan de actieve rol van SAFER aldus aanzienlijk vergoot worden.

Of een project inderdaad als interessanter beschouwd wordt, en dus een tussenkomst van SAFER zal plaatsvinden, wordt bepaald op basis van de conformiteit met negen doelstellingen zoals gedefinieerd in de wet op het recht van voorkoop.

Deze negen doelstellingen zijn:

1. De vestiging, hervestiging of voortzetting van een landbouwbedrijf
2. Het samenvoegen van landbouwbedrijven met het oog op het creëren van een financieel duurzaam landbouwbedrijf. Daarbij kan ook de optimalisatie van de spreiding van de percelen in rekening gebracht worden.
3. Het beschermen van landbouwbedrijven wanneer deze omwille van projecten van publiek belang in het gedrang komen (bv. infrastructuurwerken, enz...)
4. Het beschermen van het familiale karakter van een landbouwbedrijf
5. Speculatie op de vastgoedmarkt tegen gaan
6. Het beschermen van de financiële leefbaarheid van een landbouwbedrijf wanneer deze in het gedrang komt door de afzonderlijke verkoop van de landbouwgronden en landbouwgebouwen.
7. Het beschermen en ontwikkelen van bossen en het optimaliseren van bosbouwactiviteiten.
8. Bescherming van de natuurlijke omgeving in eerste instantie door het implementeren van aangepaste landbouwmethodes.
9. Het behoud van peri-urbane landbouwbedrijven en groene zones.

Er zijn ook omstandigheden waarin het recht van voorkoop niet kan toegepast worden:

- De kandidaat koper is dichte familie
- De kandidaat koper is een pachter of eigenaar die uit zijn bedrijf uitgesloten is (onteigend?)
- De kandidaat koper pacht het land al langer dan 3 jaar
- De kandidaat koper is een personeelslid van het landbouwbedrijf in kwestie
- De staat of een lokale overheid is de kandidaat koper.

Het bestuur van de SAFER beslist of ze het voorkooprecht al dan niet zullen inzetten. Een recht van voorkoop kan enkel uitgeoefend worden als de vertegenwoordigers van het Ministerie van Landbouw en van het Ministerie van Financiën akkoord gaan. Wanneer de doelstelling te maken heeft met milieubescherming moet ook het Ministerie van Milieu een akkoord geven.

Wanneer overgegaan wordt tot het uitoefenen van het recht van voorkoop wordt gekozen uit twee systemen voor de prijszetting:

- SAFER biedt de vraagprijs (zoals overeengekomen tussen verkoper en kandidaat koper in de geplande verkoop). In dat geval is de verkoper verplicht aan SAFER te verkopen.
- SAFER biedt een lagere prijs. Indien SAFER vindt dat de prijs voor het goed te hoog is in vergelijking met de marktprijs in de regio, of wanneer het goed in onvoldoende goede staat is. Op dat moment vraagt SAFER een prijsoverzicht op bij het observatorium. In dit geval kan SAFER een lagere prijs voorstellen. De verkoper heeft dan de keuze tussen ofwel akkoord gaan met de lagere prijs en verkopen aan SAFER, of zijn goed van de markt halen en beslissen niet te verkopen, of de prijs betwisten in de rechtbank.

CRITERIA VOOR DE KOPER

SAFER zal pas tot verkoop overgaan wanneer een potentiële koper een project kan voorstellen dat in lijn ligt met de missie en uitgangsprincipes van SAFER zoals die door de wet vooropgesteld worden. SAFER wijst het land dus toe aan het project dat het meest veelbelovend is om deze doelstellingen te kunnen waarmaken. Dit wil zeggen dat ook bij het gebruik van het recht van voorkoop, de derde partij die een verkoop heeft aangevochten niet noodzakelijkerwijs het land krijgt toegewezen. Bij de verkoop legt SAFER ook voorwaarden op, die de koper op zijn minst voor 10 jaar moet respecteren. Vaak zijn dit voorwaarden die aansluiten bij de redenen waarom het project als veelbelovend beschouwd werd en uitgekozen werd. Wanneer de koper het land zal doorverpachten aan een derde partij, dan heeft SAFER het recht hier toezicht op te houden. De keuze van deze partij moet immers passen binnen regionale ontwikkelingsplannen en het beleid rond 'contrôles des structures'.

TIJDELIJKE EIGENDOM

Wanneer niet onmiddellijk een koper gevonden kan worden die past binnen de visie van het beleid voor een bepaald gebied, kan de SAFER land gedurende een beperkte periode (in principe 5 jaar) in eigendom houden.

Deze tijdelijke eigendom wordt als een efficiënt instrument beschouwd om jonge landbouwers te ondersteunen. Wanneer jonge landbouwers nog studeren of nog geen middelen genoeg hebben om tot een koop over te gaan, kunnen gronden tijdelijk door SAFER in eigendom gehouden worden als een vorm van reservatie van de grond. Ook kan men land behouden tot wanneer men een koper met een bepaald landbouwtype (bv. biologische landbouw) vindt. Dit vormt een heel krachtig en strategisch instrument.

SAFER IN CIJFERS

In tegenstelling tot het prijs-observatorium dat alle transacties registreert, gaan de SAFERs slechts bij een gedeelte van de transacties over tot een actieve tussenkomst. Volgende cijfers geven een inzicht in het aandeel van de markt waarop SAFER actief optreedt:

- SAFER komt tussen in 20 tot 30% van alle transacties
- In het grootste deel van de tussenkomsten wordt als bemiddelaar opgetreden op vraag van de verkoper. Cijfers uit 2012 tonen aan dat dit in 92% van hun transacties zo was. Een verdere opdeling naar de 2 types van bemiddelende rol toont verder aan dat in 68% van de transacties (60528 ha) met substitutie gewerkt werd tegenover 24% van de transacties (21163 ha) met acquisition-retrocession gewerkt werd.
- Slechts in 8% van de gevallen (6868 ha) werd in 2012 het recht van voorkoop uitgeoefend.

Het recht van voorkoop wordt dus niet vaak ingezet. Er wordt echter aangegeven dat het bestaan van dit instrument, en de precedentswaarde van een (beperkt) aantal cases van voorkooprecht, werkt als een sterke drijfveer voor potentiële verkopers om hun prijs niet te hoog te zetten.

SAFER EEN VASTGOEDMAKERLAAR?

SAFER kan dus actief optreden op de vastgoedmarkt. De rol van SAFER verschilt echter in twee opzichten van die van een vastgoedmakelaar.

- De SAFER verkoopt niet aan de hoogste bidder maar aan degene die het (inhoudelijk) beste bod geeft. Dit wil zeggen het project dat het beste aansluit bij de doelstellingen van het bestuur van de SAFER en van het beleid en de wet.
- De SAFER betaalt zijn aandeelhouders niet uit. Mogelijke winsten kunnen enkel gebruikt worden om werknemers te betalen en om te investeren in andere projecten.

EVOLUTIE BINNEN DE DOELSTELLINGEN VAN SAFER

Zoals reeds gezegd zijn de doelstellingen van de SAFERs sinds hun oprichting in het begin van de jaren '60 geëvolueerd.

In eerste instantie waren ze gericht op het ondersteunen van opstartende landbouwers, het behouden van financieel duurzame landbouwbedrijven, het behouden van het familiaal karakter van de landbouw en het tegengaan van speculatie op landbouwgrond. Doorheen de jaren werden additionele doelstellingen toegevoegd. Zo hielpen SAFERs regionale overheden sinds de jaren '80 in het uitvoeren van ruimtelijke plannen. Sinds de jaren '90 promoten SAFERs ook de lokale landelijke economie naast de landbouw, hebben ze een rol in milieubescherming, behoud van landschappelijke kwaliteit, biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen. Daarnaast zorgen ze door hun grondstudies ook voor een transparante vastgoedmarkt.

Activiteiten die in de loop der jaren zijn toegevoegd aan het SAFER takenpakket zijn:

- Vastgoedmarkt observeren in opdracht van lokale overheden of private personen
- Verkoop van 'ruraal' vastgoed (dus niet enkel landbouw)
- Intermediëren bij pacht. Belangrijk te vermelden is dat SAFER ook een intermediaire rol speelt bij het verpachten van landbouwgrond. Hierbij hanteren ze dezelfde criteria als voor de verkoop. Zowel de eigenaars als de pachters betalen een bijdrage aan SAFER voor het gebruik van hun diensten.
- Hydrologische studies

De laatste belangrijke verandering houdt in dat SAFER sinds 2014 gronden afkomstig van een biologische landbouwbedrijf enkel aan een biologisch landbouwbedrijf kan doorverkopen.

Deze bijkomende activiteiten vormen intussen een belangrijk aanvullend deel om de doelstellingen te kunnen behalen.



EVALUATIE VAN HET SAFER-MODEL

De impact van de SAFERs afzonderlijk is moeilijk te bepalen. SAFER vormt immer een onderdeel van het integrale agrarisch grondbeleid in Frankrijk, waarbij ook nog andere instrumenten worden ingezet waaronder een pachtwetgeving '*statut du fermage*', landgebruikscommissies en een controle orgaan '*contrôler des structures*' dat toeziet op de 'structuren' van eigendommen.

Een evaluatie van het agrarisch vastgoedbeleid in Frankrijk brengt wel een aantal sterktes van het model in beeld.

- Het SAFER-model is een robuust model dat al meer dan 50 jaar ervaring heeft, waarbij het belang erkend wordt door zowel de staat, de lokale overheden en belangenorganisaties.
- In vergelijking met andere Europese landen kent Frankrijk relatief lagere grondprijzen. Hoewel de grondprijs stijgt, is die nog steeds aanzienlijk lager dan de gemiddelde prijs in de buurlanden. De gemiddelde grondprijs in 2015 was 6100€ per ha (tov bijvoorbeeld 45000€ als nationaal Belgisch gemiddelde in de eerste helft van 2018²).
- SAFER helpt jonge landbouwers toegang tot grond behouden. In 2014 werd 34% van de grond waar SAFER tussenkwam ter beschikking gesteld van nieuwe landbouwers. 59% hiervan had geen landbouwlinken binnen de familie.
- SAFER blijkt een krachtig model om landbouwgrond in landbouwgebruik te houden. SAFER kan immers tussenkomen telkens wanneer een 3^{de} persoon aanklaagt dat landbouwgrond uit landbouwgebruik zou gaan naar een andere functie.
- SAFER ondersteunt behoud van landbouwbedrijven op familiale schaal : Niet te groot, maar ook niet te klein. In het SAFER-model zijn zowel mechanismen ingebouwd om een te grote als een te kleine schaal van bedrijfsvoering tegen te gaan.
- Het aantal mega-bedrijven en schaalvergroting zijn beperkt in Frankrijk. De gemiddelde oppervlakte per bedrijf was 55ha in 2010. Dit wijst op een lage concentratie van landbouwland bij een beperkt aantal eigenaars, daar waar in buurlanden een toenemende concentratie van grond bij een beperkt aantal eigenaars wordt opgetekend (Levesque and Merlet, 2008).
- Een geïntegreerde bemiddeling bij verkoop en pacht contracten wordt gehanteerd om fragmentatie tegen te gaan en gehelen samen te houden. Het gebeurt immers steeds vaker dat bij de verkoop van een landgoed sommige stukken land verkocht worden en andere verpacht. Door beide transacties, verkopen en verpachten, via SAFER geïntegreerd te regelen wordt ervoor gezorgd dat het landgoed samenblijft volgens een zelfde model van uitbating aan eenzelfde landbouwer.
- De SAFERs hebben sinds 2014 ook impact op transacties van de aandelenmarkt van landbouwgronden. Bij elke transactie waarbij 100% van de aandelen van een bedrijf verhandeld worden kan SAFER optreden. De SAFERs hebben aldus de mogelijkheid om ook tussen te komen bij de verkoop van aandelen. Op die manier wordt getracht de

² Federatie van het Notariaat (Fednot). Notarisbarometer (S1 2018) <https://www.notaris.be/uploads/nl/news/5b5aea9a3f2b8.pdf>

macht van grote investeerders te verminderen, en wordt getracht om schaalvergroting verder tegen te gaan.

- SAFER werkt vanuit een heldere visie. De werking van de SAFERs vertrekt vanuit een duidelijke VISIE op landbouw. Deze visie biedt duidelijkheid aan alle betrokken actoren over de gewenste ontwikkelingsperspectieven. In de visie wordt ook een duidelijke brug gemaakt naar andere sectoren (zoals natuur en infrastructuur).

ZWAKTES – SAFER ONDER DRUK

Het SAFER-model kent ook verschillende zwaktes.

- De slagkracht van SAFER wordt beperkt doordat SAFER zijn recht van voorkoop enkel kan aanwenden wanneer een derde partij een verkoop aanvecht. De SAFER organisatie kan bijgevolg dus niet zelf spontaan overgaan tot het invoeren van een recht van voorkoop. In regio's met een sterk georganiseerd middenveld dat mee de visie van SAFER onderschrijft, en systematisch optreedt als 3^{de} partij, heeft SAFER een grotere impact.
- Wat betreft de impact op de aandelenmarkt staan de SAFERs ook onder druk. De laatste jaren komt het systeem van SAFER steeds meer onder druk te staan door de opkomst van multinationals en investeerders die via aandelen een groeiende macht hebben over landbouwgronden. Tussenkomen in aandelen is intussen mogelijk, maar kan enkel als 100% van de aandelen verkocht worden. De tussenkomen van SAFER wordt echter makkelijk omzeild door de verkoop van aandelen in twee of meerdere delen te organiseren. Door de schaalvergroting in landbouw, de financialisering van landbouw en de speculatie op grond ontstaan bedrijven die landbouwland enkel en alleen als investering kopen. Hierdoor gaat grond niet enkel over van de ene eigenaar naar de andere door verkoop of pacht maar ook door het verhandelen van aandelen. Dergelijke 'holdings' kunnen op deze manier 1000 of 2000ha land in eigendom hebben. In 2016 bedroeg het aandeel van de landtransacties die via aandelen verliepen 6%. Dit vertegenwoordigde 18% van de waarde.
- De administratieve complexiteit wordt door startende landbouwers vaak als een knelpunt aangehaald.
- SAFER budget. Afname van de dotaties van de Staat aan de SAFERs zorgt voor een aanzienlijke daling van de beschikbare budgetten en de mogelijkheden om de doelstellingen te vervullen.
- De financiële slagkracht van kandidaat kopers. Aangezien de prijs van landbouwland blijft stijgen blijft het voor heel wat kandidaat kopers niet mogelijk effectief grond aan te kopen.
- Het hoge aandeel van pacht. In Frankrijk wordt ongeveer 77% van het land gepacht. Aangezien de werking van de SAFERs voornamelijk op aankoop gericht is, valt deze groep buiten de scope van SAFER.
- Correctheid van procedure en beslissingen: Er wordt soms getwijfeld aan de correcte toepassing van het systeem. De SAFERs zouden bijvoorbeeld proberen om goederen aan te kopen onder de prijs of door te verkopen aan een hogere prijs dan ze zelf betaald hebben. Er wordt ook gezegd dat de toewijzing aan het "beste bod" niet altijd transparant en eerlijk gebeurt. Hoewel hier criteria voor bepaald zijn, hebben de raad van directeurs en het technisch comité die beslissen over de verkoop nog heel wat

vrijheid om te bepalen aan wie de koop toegewezen wordt. Zonder uitspraak te doen over de grond van deze klachten, wijst dit wel op een probleem van "justice" of rechtvaardigheid/eerlijkheid. Literatuur toont aan dat in dit soort beslissingen transparante procedures en faire beslissingen ontzettend belangrijk zijn ("procedural and distributive justice"). Bij gebrek hieraan ontstaat weerstand bij de betrokkenen tegen het systeem.



SAFER IN BELGIË

Een implementatie van het sterk regulerend SAFER-model naar België, zal rekening dien te houden met verschillende regio specifieke kenmerken. Verwacht kan worden dat de reactie op een voorstel tot uitrol van een SAFER-model in België in beide landsgedeeltes tot een sterk verschillend zal zijn. Te verwachten is dat de uitdaging voor het uitrollen van het SAFER-model in Vlaanderen groter is dan in Wallonië.

Onderstaande opsomming geeft een overzicht van kritische contextfactoren.

- **Vlaamse en Waalse context en beleidsaanpak verschillen sterk.** De organisatiestructuur verschilt sterk tussen de twee landsgedeeltes. De doorvertaling van het SAFER-model heeft daardoor andere uitdagingen in Vlaanderen dan in Wallonië.
 - o **Wallonië** - In Wallonië wordt gewerkt aan de uitbouw van een sterk gereguleerde grondbank en grondbeleid, naar analogie met het SAFER-model. In de Code wallon de l'Agriculture (het Waals Wetboek van Landbouw) zijn sinds 2014 de beleidsinstrumenten grondbank (Banque foncière) en grondobservatorium (l'observatoire du foncier) ingeschreven. De hoofddoelstelling van de grondbank is het faciliteren van de toegang tot grond voor Waalse (startende) landbouwers die zich inpassen in de Waalse Visie mbt landbouw, met name lokale en kwaliteitsvolle voedselproductie voor eigen inwoners. Het grondobservatorium kende zijn opstart in 2018 en publiceerde recent een eerste rapport³. De Grondbank wordt momenteel verder uitgewerkt. Opstart wordt ten vroegste 2019 mogelijk geacht.
 - o **Vlaanderen** - Het huidig grondbeleid en bestaande grondbeleidsinstrumenten in Vlaanderen verschillen sterker dan in Wallonië van het SAFER-model. De Vlaamse Grondbank is een initiatief van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) en werd in 2006 opgericht. De Vlaamse grondbank is eerder een 'organiserende' grondbank, tegenover een 'regulerende' grondbank in het SAFER-model. Via landinrichtingsprojecten worden publieke doelen gerealiseerd. De Vlaamse grondbank wordt ingezet voor: -verwerven, ruilen, beheren en/of overdragen in functie van projecten (infrastructuur; bosuitbreiding of natuurbehoud) & Bedrijfsverplaatsingen van zonevreemde bedrijven.
- **Observatoire foncier – Grondobservatorium.** De inzet van een grondobservatorium wordt als waardevol aangeduid door verschillende beleidscontexten, zowel binnen gereguleerd (bijvoorbeeld Frankrijk, Wallonië...) als in een meer organiserende of geliberaliseerde grondbeleidscontext (bijvoorbeeld Nederland, Duitsland,...). Na de opstart van het Waalse grondobservatorium begin 2018 publiceerde de Waalse administratie een eerste rapport met cijfers en inzichten in grondtransacties begin juli⁴. Dit rapport is het product van een

³ Rapport de l'Observatoire du foncier agricole wallon 2018 Direction de l'Aménagement foncier rural SPW - DGARNE - DRCE – DAFoR. <https://agriculture.wallonie.be/documents/20182/38860/rapport+2018+observatoire+foncier+mise+en+ligne.pdf/0404f357-2c9d-491b-b1ad-eff96eae431>

⁴ Observatoire du foncier agricole wallon - Rapport 2018 <https://agriculture.wallonie.be/documents/20182/38860/rapport+2018+observatoire+foncier+mise+en+ligne.pdf/0404f357-2c9d-491b-b1ad-eff96eae431>

intense samenwerking met de notarissen. Het “Observatoir foncier” wordt naar voorgeschoven als een krachtig instrument voor het voeren van een duurzaam grondbeleid. Opmerkelijk is dat de notarissen deze data niet alleen voor Wallonië, maar ook voor Vlaanderen registreren⁵. Getuige ook de Notarisbarometer voor volledig België die nagenoeg gelijktijdig werd gepubliceerd met het eerste Waalse rapport van het observatorium. In Vlaanderen bestaat geen samenwerking tussen administratie en notarissen mbt de overdracht naar en verder gebruik door het Departement Landbouw en Visserij, of de Vlaamse Landmaatschappij.

- **VISIE op ontwikkelingsperspectieven voor landbouw.** Centraal in het SAFER-model staat een visie waaraan projecten getoetst worden. SAFER biedt namelijk enkel ondersteuning aan projecten die samen sporen met de geformuleerde visie, bestaande uit 3 pijlers, namelijk (1) de promotie van landbouw en bosbouw, met specifieke aandacht voor jonge landbouwers; (2) de bescherming van milieu, landschap en natuurlijke hulpbronnen en (3) de ondersteuning van lokale ontwikkeling en lokale economie .

- o **Wallonië.** De visie zoals deze verwoord is in de Code wallon de l’Agriculture (het Waals Wetboek van Landbouw) sluit sterk bij aan bij de visie waarop het SAFER-model verder is ontwikkeld. De doorvertaling van visie naar een concrete grondenbank is een oefening waar administratie en beleid zich het komende jaar over buigen. Het wordt nog een heuse uitdaging om de ambitie om in 2019 te kunnen uitpakken met een operationele grondenbank waar te maken.
- o **Vlaanderen.** De Vlaamse beleidsvisie op landbouw verschilt sterker dan Wallonië van de SAFER-visie. Vanuit het Vlaamse landbouwbeleid worden immer àlle types bedrijfsvoering ondersteund. In de Vlaamse visie wordt gewerkt aan de hand van een homogene aanpak van diverse bedrijfsvoeringen, dus ongeacht de locatie (gebiedsdifferentiatie - bv stadnabij, of landelijk) of het type bedrijf (bedrijfsmodellendifferentiatie - bv biologisch, agro-ecologisch, familiaal, grootschalig,...).

Voor het uitrollen van het SAFER-model in Vlaanderen is de uitdaging daardoor nog groter dan in Wallonië. Indien gekozen wordt het SAFER-model in Vlaanderen te operationaliseren zal een eerste stap zijn, het bepalen van een visie op de gewenste landbouw en het maken van een keuze of het landbouwbeleid al dan niet gedifferentieerd wordt. De centrale vraag hierbij is: wordt er een keuze gemaakt om bepaalde types bedrijfsvoering wel en andere niet in aanmerking te laten komen voor de ondersteuning van de grondenbank? Een keuze in het SAFER-model steunt immers op een heel sterk afgeleide visie op gewenste landbouwpraktijken. Indien op Vlaams niveau beslist wordt een gedifferentieerde visie uit te werken, zal een tweede stap zijn het bepalen van de criteria waaraan projecten moeten voldoen om opgenomen te kunnen worden in het SAFER-model. Zelfs indien men alle types landbouw wil ondersteunen met de grondenbank is het een uitdaging om de grens te trekken tussen landbouwactiviteiten en niet-landbouwactiviteiten (cfr EU-debat mbt genuine farmer). De druk van niet-landbouwactiviteiten om toegang te hebben tot landbouwgrond is immers groot.

⁵ Federatie van het Notariaat (Fednot). Notarisbarometer (S1 2018) <https://www.notaris.be/uploads/nl/news/5b5aea9a3f2b8.pdf>

Het beantwoorden van deze vragen houdt het maken van keuzes in, die hoogstwaarschijnlijk op weerstand zullen stoten bij diverse beleidsinstanties en middenveldorganisaties. Het maken van een keuze vóór een type, houdt immers altijd ook in dat een ander type niet of minder aan bod komt.

- **Behoud landbouwruimte als onderdeel van discours vrijwaren Open Ruimte.** Om het maatschappelijk draagvlak tav landbouw te vergroten lijkt het zinvol om de ambitie “het vrijwaren van landbouwruimte”, te kaderen in de ruimere van het “vrijwaren van de open ruimte”. Verschillende uitdagingen blijken immers gedeelde uitdagingen met andere open ruimte actoren zoals natuur, bos en recreatie. Het Open Ruimte discours heeft vandaag zijn plaats in het maatschappelijk debat gevonden (denk maar aan het verhaal rond de betonstop). Toch heeft men problemen het draagvlak voor meer Open Ruimte te vergroten. Enerzijds omdat het voor veel burgers een thema is waar ze weinig betrokkenheid bij voelen. Anderzijds stoot het ook op veel weerstand wanneer de keuzevrijheid over vastgoedeigendom rechtstreeks inperkt wordt.
- **Verhouding Pacht/Eigendom.** Ook in België is er een groot aandeel pacht van landbouwgronden, met een verhouding pacht/eigendom ongeveer 70/30. Een systeem dat enkel inspeelt op eigendom van landbouwgrond zal dus slechts een beperkt deel van de toegang tot grond beïnvloeden.
- **Eigendomstransacties via aandelen.** Ook in Vlaanderen, België verloopt een deel van transacties en machtsverhoudingen via transacties van aandelen. Hoewel hier geen cijfers over bekend zijn, lijkt het zinvol rekening te houden met deze opkomende realiteit van eigendomstransacties via aandelen.
- **(Woon)cultuur.** Aangezien momenteel iedereen de mogelijkheid heeft om landbouwgronden en -gebouwen te kopen, zal het beperken van de toegang tot landbouwgrond een grote impact hebben op actuele plattelandsactoren. De vraag stelt zich op welke manier men met deze gewoontes en bijhorende (woon)cultuur van de Belg kan omgaan bij het opstarten en implementeren van een grondenbank.

In het debat over de realiseerbaarheid van een (meer) gereguleerde landbouwvastgoedmarkt in België zal compensatie een prominente plek opeisen.

Een compensatieregeling voor het kapitaalsverlies zal een cruciale sleutel vormen om de implementatie van een meer gereguleerde rurale vastgoedmarkt te doen slagen.

Het opzetten van een meer gesloten SAFER-vastgoedmarkt, waarbij de toegang tot grond gereserveerd wordt tot professionele landbouwers, zou in België betekenen dat niet langer alle spelers die nu aanwezig zijn op de vastgoedmarkt landbouwgrond kunnen verwerven. In België, zowel Vlaanderen als Wallonië, gelden op dit moment géén landbouw-gerelateerde criteria om landbouwgrond te kunnen verwerven. Hierdoor zijn het dan ook in de praktijk vaak ook niet-agrarische ondernemers, hobbyboeren, paardeneigenaars of bewoners met een tuin die landbouwgrond verwerven. Het aantal spelers op de vastgoedmarkt van landbouwgronden in België is bijgevolg veel groter dan in een meer gesloten SAFER-vastgoedmarkt.

Het limiteren van de toegang tot het aankopen van ruraal vastgoed zal, gebaseerd op de vraag en aanbod logica, leiden tot een devaluatie van rurale vastgoedprijzen gezien het aanbod land relatief gelijk blijft maar het aantal vragers kunstmatig daalt. Vanuit landbouwperspectief lijkt dit alvast overeen te komen met het beoogde doel. Vanuit het perspectief van actoren die baat hebben bij een hoge rurale vastgoedprijs (o.a. verkopende pensioenboeren, grootgrondbezitters,...) kan weerstand verwacht worden t.o.v. dit voorstel. Een dalende vastgoedprijs komt voor hen immers overeen met een kapitaalsderving.

Het opzetten van een compensatieregeling wordt daarom van cruciaal belang geacht. Vandaar de onderstaande oefening waarbij nagegaan wordt wat zo'n compensatieregeling kan inhouden en met welke parameters en randvoorwaarden rekening moet worden gehouden bij een uitwerking van een compensatieregeling.

Tot slot wordt aan de hand van enkele zeer recent beschikbare cijfers van de Notarisbarometer (juli 2018)⁶, een exploratie gedaan van de kostprijs van compensatie voor de geleden kapitaalsderving.

PARAMETERS VAN COMPENSATIeregeling

Om een compensatieregeling te realiseren, zullen verschillende parameters moeten gedefinieerd worden. Immers, afhankelijk van aan wie of voor welke gronden de compensatie zal toegekend worden, zal het kostenplaatje enorm verschillen. Centrale parameters zijn: territoriale afbakening (welk landbouwareaal, welke percelen willen we vrijwaren), functionele afbakening (welke functie, wie heeft toegang tot de gesloten vastgoedmarkt), financiële afbakening (welke waarde wordt toegekend aan het ruraal vastgoed).

- **Territoriale afbakening – ruimtelijk toepassingsgebied.** Een eerste parameter die de compensatieopgave vorm geeft is het ruimtelijk toepassingsgebied van deze maatregel.

⁶ Federatie van het Notariaat (Fednot). Notarisbarometer (S1 2018) <https://www.notaris.be/uploads/nl/news/5b5aea9a3f2b8.pdf>

Een definitie van het areaal waarop de regeling van toepassing is, en bijgevolg waar niet, zal voorwerp dienen te vormen van een eerste beleidskeuze. Er zal nagedacht moeten worden over welke gronden al dan niet in aanmerking komen voor de compensatieregeling, m.a.w. waar en op welke gronden de regeling van toepassing zal zijn. Zal voor deze definitie gebruik gemaakt worden van de ruimteboekhouding en de regeling bijvoorbeeld beperkt worden tot de agrarische bestemming? Of zal het areaal met geregistreerd agrarisch gebruik gehanteerd worden voor de territoriale afbakening? En wat met een gebied dat wel een agrarische bestemming heeft maar geen geregistreerd agrarisch gebruik en omgekeerd? Het recht op compensatie van een eigenaar zou zo bepaald worden door het statuut van de gronden. In principe komen alle eigenaars (dus ook niet-landbouwers) van het gedefinieerde compensatiegebied in aanmerking voor een compensatie bij verkoop of op moment van marktsluiting (zie organisatie van de compensatie) mits de landbouwwaarde van hun gronden onder de vastgoedwaarde ligt (zie bepaling van compensatiebedrag).

- **Functionele afbakening – functioneel toepassingsgebied.** Een tweede parameter die de compensatieopgave verder vorm geeft is het functioneel toepassingsgebied van deze maatregel. Een definitie van de functies waarop de regeling van toepassing is, en bijgevolg ook de uitgesloten functies, zal voorwerp dienen te zijn van een ander beleidsdebat en -keuze. De centrale vragen zijn hier : Wie heeft toegangsrechten tot het gereguleerde ruraal vastgoedmodel? M.a.w. wie kan nog gronden verwerven? Krijgen enkel échte landbouwers toegang? Wat houdt deze ‘echte landactiviteit’ dan precies in? De vraag wie na het sluiten van de markt toegang heeft tot de afgesloten gronden, houdt bijgevolg een definitie in van “professionele landbouwactiviteit”. Een definitie waar ook binnen het gemeenschappelijk Europees landbouw naar op zoek wordt gegaan onder de noemer van “genuine farmer”. Een landgebruik dat centraal in dit debat zijn plek zal opeisen is de “verpaarding”. Zullen paardenliefhebbers en fokkers toegangsrechten behouden tot ruraal vastgoed? En wordt een onderscheid gemaakt tussen fokkers en liefhebbers? En zo ja op basis van welke criteria?
- **Financiële afbakening – financieel toepassingsgebied.** Een derde parameter die de compensatieopgave verder vorm geeft is het financieel toepassingsgebied van deze maatregel. Hiermee wordt bedoeld hoe de waarde van ruraal vastgoed, en het compensatiebedrag per hectare gedefinieerd zal worden. Een definitie van de waarde zal een volgend belangrijk discussiepunt zijn. De centrale vragen zijn hier: Wat is de vastgoedwaarde van een perceel? Hoe wordt dit bedrag bepaald? Wat is de landbouwkundige waarde, en welke criteria bepalen deze waardering? Een belangrijk onderscheid dient hierbij gemaakt te worden tussen vastgoedwaarde en landbouwwaarde. Om de **vastgoedwaarde** van de grond te bepalen, kan het schattingsstelsel van de notarissen een goede basis vormen. Hierbij vormen verkopen van gelijkaardige gronden in de laatste voorbije jaren in de nabijheid een deel van de waardebepaling. Daarnaast wordt de waarde ook bepaald door elementen zoals al dan niet vrij zijn van pachtcontracten. Om een compensatiebedrag te kunnen berekenen, moet de vastgoedwaarde kunnen afgezet worden tegen een waarde voor de landbouwer, de **landbouwwaarde** genoemd. Een centrale vraag zal zijn hoe die landbouwwaarde gedefinieerd wordt. Die landbouwwaarde wordt immers door een aantal verschillende factoren bepaald. Zo zijn er parameters gelinkt aan de intrinsieke kwaliteit van de grond, zoals het bodemtype, de overstromingsgevoeligheid, de nutriëntensamenstelling etc. Een tweede belangrijke set zijn

ruimtelijke parameters, bijvoorbeeld perceelsgrootte, aaneengeslotenheid van het landbouwgebied, afstand tot een stad, of afstand t.o.v. andere gronden (in eigendom). Ten derde zullen ook de rechtszekerheid en eventuele beperkingen een rol spelen, bijvoorbeeld de gewestplanbestemming of opgelegde beperkingen vanuit natuurdoelstellingen. Tenslotte zal de landbouwwaarde van gronden ook nog verschillen in functie van bedrijfstechnische parameters. Zo hangt de meerwaarde die kan gecreëerd worden op één hectare af van het type landbouw of kan het belang van een perceel voor een specifiek bedrijf groter zijn omdat het een huiskavel betreft. Welke parameters in de bepaling van de landbouwwaarde meegenomen worden en welke weging deze krijgen, is stof voor debat. Een bijkomende uitdaging bij de bepaling van de landbouwwaarde zal het vinden zijn van de nodige rechtvaardigheid. Een spanningsveld zal duidelijk ontstaan tussen enerzijds actoren die baat versus nadeel hebben bij een lage of hoge prijszetting. Zowel de landbouwers als andere actuele ruraal vastgoedeigenaars zullen belang hebben bij een lage landbouwwaarde, terwijl de kost voor de overheid daalt bij een hogere landbouwwaarde (zie ook verder onder begroting).

BEPALEN VAN HET COMPENSATIEBEDRAG

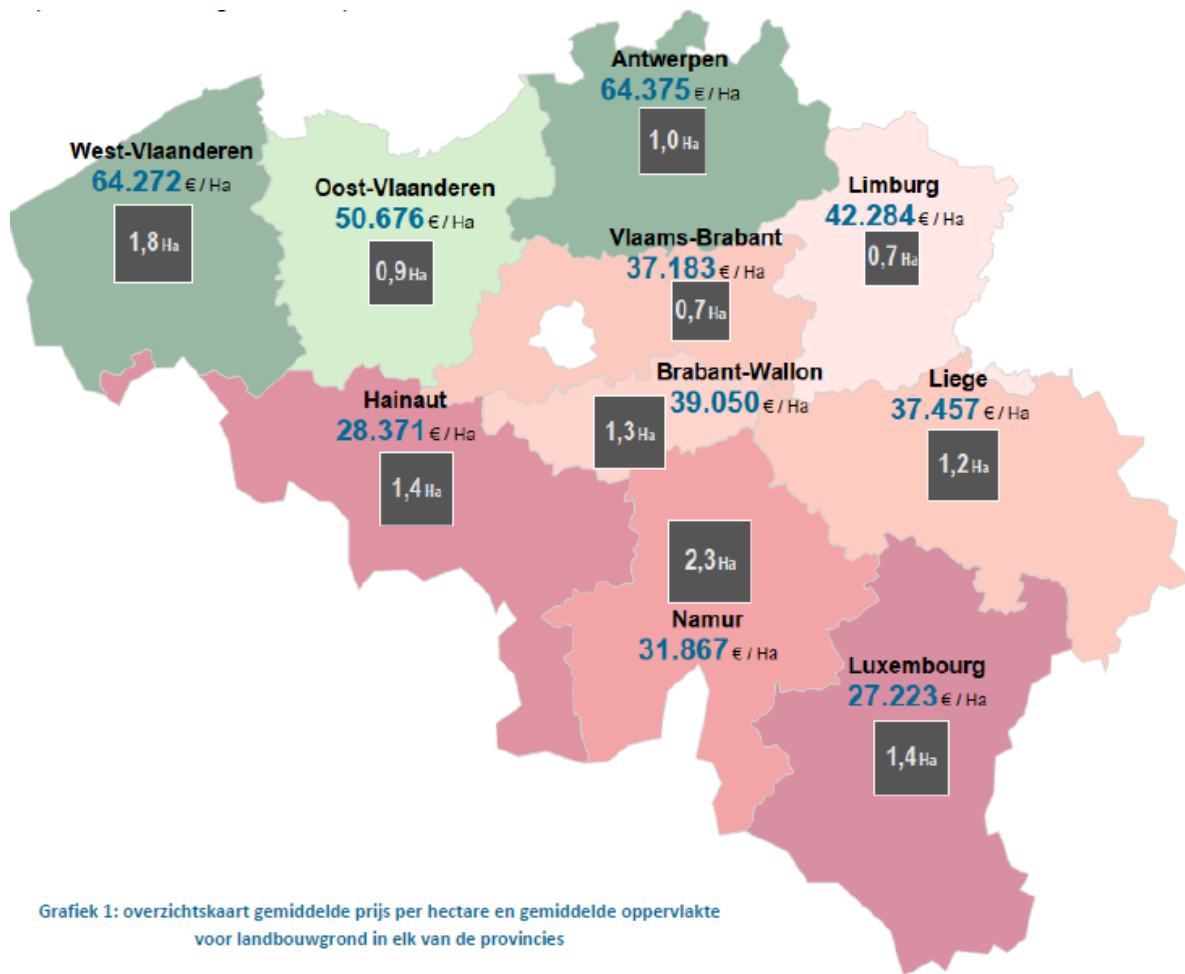
Om het principe van de compensatieregeling te illustreren, en een inschatting te maken van de grootteorde van het compensatiebudget, hanteren we een eenvoudige formule. We berekenen de **compensatie** door de **vastgoedwaarde** af te zetten ten opzichte van de **landbouwwaarde**, en dit doorgerekend naar het betrokken **areaal**, volgens de formule :

$$\text{Compensatie} = [\text{vastgoedwaarde} - \text{Landbouwwaarde}] * \text{Areaal}$$

- **Compensatie** = bedrag van compensatie (€)
- **Areaal** = oppervlakte ruimtelijke toepassingsgebied (hectare). De areaalgrootte per provincie wordt afgeleid uit 2 databronnen. Een eerste bron is de ruimteboekhouding (2018), waarbij het ruimtelijke toepassingsgebied de oppervlakte is met een agrarische bestemming. Een tweede databron is de oppervlakte actuele cultuurgrond, waarvoor STATBEL cijfers (2017) gehanteerd worden voor 'oppervlakte cultuurgrond'⁷.
- **Vastgoed waarde = prijszetting in €**. De gemiddelde vastgoedwaarde wordt overgenomen uit het recente notarisrapport⁸. Dit rapport geeft gemiddelde cijfers voor de 2 landsgedeeltes, en apart per provincie. Een overzicht van de gemiddelde vastgoedwaarde van landbouwgrond wordt per provincie weergegeven door figuur 4. Het provinciaal gemiddelde wordt gehanteerd om een algemene doorrekening van het compensatiebedrag te maken voor de Vlaamse en Waalse Overheid.

⁷ STABEL, 2017. <https://statbel.fgov.be/nl/themas/landbouw-visserij/land-en-tuinbouwbedrijven#figures>

⁸ Federatie van het Notariaat (Fednot). **Notarisbarometer (S1 2018)** <https://www.notaris.be/uploads/nl/news/5b5aea9a3f2b8.pdf>



Figuur 4. Overzicht gemiddelde vastgoedwaarde per provincie per ha (Notarisrapport, 2018)

- Landbouwwaarde** = prijszetting in €. Voor de becijfering van de landbouwwaarde, wordt gebruik van schattingen van KBC experts (<http://www.vilt.be/landbouwgrond-mag-maximaal-30000-euro-per-ha-kosten>) van 25.000 euro à 30.000 euro per hectare. Contacten in de sector geven gelijkaardige referentiewaarden aan, maar geven ook aan dat agro-industriële investeerders 45.000 euro per ha hanteren als referentiewaarde. In volgende oefening becijferen we voor elk van deze waardes (25.000 – 30.000 en 45.000 euro de compensatiekost). We merken wel op dat werken met eenzelfde gemiddelde voor volledig België voorbij gaat aan de regionale verschillen in intrinsieke landbouwwaarde, zoals o.a. bepaald door bodemgesteldheid, erosiegevoeligheid, etc.

Zoals weergegeven in de tabel op de volgende bladzijde, leidt het toepassen in deze formule van deze referentiecijfers voor vastgoedwaarde, landbouwwaarde en areaal tot een ruwe begroting van het compensatiebudget. De volgende tabel geeft per provincie het vereiste kapitaal dat nodig is voor een eenmalige compensatie. De bedragen per provincie worden dan opgeteld om het bedrag voor het hele land te bekomen.

Provincies	Landbouwareaal [ha]*	Vastgoedwaarde [euro/ha]	Compensatiebedrag landbouwwaarde = 25.000 € /ha [miljard euro]	Compensatiebedrag landbouwwaarde = 30.000 € /ha [miljard euro]	Compensatiebedrag landbouwwaarde = 45.000 € /ha [miljard euro]
Vlaanderen	611072		17,8	14,6	6,4
West-Vlaanderen	199006	64272	7,8	6,8	3,8
Oost-Vlaanderen	145618	50676	3,7	3,1	0,8
Antwerpen	94040	64375	3,7	3,2	1,8
Vlaams-Brabant	87409	37183	1,1	0,6	-
Limburg	84899	42284	1,5	1,0	-
Wallonië	715 427		5,0	2,2	0
Henegouwen	189719	28371	0,6	-	-
Namen	149054	31867	1,0	0,3	-
Waals-Brabant	81282	39050	1,1	0,7	-
Luik	157454	37457	2,0	1,2	-
Luxemburg	137918	27223	0,3	-	-
Totaal	1 326 499		22,8	16,8	6,4

* Statbel oppervlakte cultuurgrond (2017)

Provincies	Landbouwareaal [ha]*	Vastgoedwaarde [euro/ha]	Compensatiebedrag landbouwwaarde = 25.000 € /ha [miljard euro]	Compensatiebedrag landbouwwaarde = 30.000 € /ha [miljard euro]	Compensatiebedrag landbouwwaarde = 45.000 € /ha [miljard euro]
Vlaanderen	784438		22,5	18,6	8,1
West-Vlaanderen	232988	64272	9,1	8,0	4,5
Oost-Vlaanderen	184075	50676	4,7	3,8	1,0
Antwerpen	132343	64375	5,2	4,5	2,6
Vlaams-Brabant	123078	37183	1,5	0,9	0,0
Limburg	111954	42284	1,9	1,4	0,0

* Ruimteboekhouding (2018)

Uit bovenstaande tabellen kan afgeleid worden hoeveel een compensatieregeling de overheid zou kosten. Het onderscheid tussen de 2 tabellen is dat in de bovenste tabel gewerkt wordt met oppervlakte cultuurgrond (STATBEL, 2017) terwijl in de onderste tabel gewerkt wordt met oppervlakte bestemd agrarische gebied (Ruimteboekhouding, 2018, beschikbaar voor Vlaanderen). Beide oppervlaktes zijn verschillend en leiden bijgevolg tot een verschillend compensatiebedrag.

Bij een berekening op basis van STATBEL oppervlakte zou een compensatieregeling de overheid 6,4 miljard euro kosten wanneer de landbouwwaarde per hectare op 45.000 euro zou worden ingesteld, Wanneer de landbouwwaarde lager wordt ingesteld, op 30.000 en 25.000 euro per hectare, dan loopt de kost op tot respectievelijk 16,8 miljard euro en 22,8 miljard euro. Omdat het over een landbouwmaatregel gaat en landbouw een regionale bevoegdheid is, kan ervan uitgegaan worden dat de compensatie door de regio's zal moeten betaald worden. De berekening leert ons dat voor Vlaanderen, in dalende grote van landbouwwaarde voor de grond, het totale compensatiebedrag 6,4 miljard euro, 14,6 miljard euro en 17,8 miljard euro bedraagt. Voor Wallonië is dit respectievelijk geen compensatie, 2,2 miljard euro en 5 miljard euro.

Een berekening op basis van de ruimteboekhouding (Ruimte Vlaanderen, 2018) brengt hogere compensatiebedragen in beeld; De oppervlakte van het actueel agrarisch bestemd gebied (volgens ruimteboekhouding) is immers hoger dan de oppervlakte geregistreerde cultuurgrond (Stabel).

De verdere becijfering op provinciaal niveau toont dat de compensatiebedragen in Wallonië een stuk lager liggen dan die in Vlaanderen, hoewel er in totaal meer landbouwgrond is in Wallonië. Dit is voornamelijk te wijten aan de relatief lage gemiddelde vastgoedwaarde in Wallonië in vergelijking met de gemiddeld hogere vastgoedprijs in Vlaanderen. Zo ligt de hoogste gemiddelde provinciale vastgoedwaarde in Wallonië (Waals-Brabant met 39.050 euro/ha) maar net hoger dan de laagste gemiddelde provinciale vastgoedwaarde in Vlaanderen (Vlaams-Brabant met 37.183 euro/ha).

Door die lagere vastgoedwaardes in Wallonië zou het afsluiten van de markt voor landbouwgrond zelfs kosteloos kunnen gebeuren in het geval van een landbouwwaarde van 45.000 euro/ha, aangezien de gemiddelde vastgoedwaarde in alle provincies lager ligt dan deze landbouwwaarde. Zelfs bij een landbouwwaarde van 30.000 en 25.000 euro per hectare, blijft de compensatie relatief beperkt in vergelijking met Vlaanderen. In het geval van landbouwwaardes die 30.000 euro en lager liggen, wordt het systeem voor Vlaanderen snel een vrij grote kost. Het cijfer van 45.000 euro sluit vermoedelijke weinig aan bij de economische realiteit van veel landbouwers. Het cijfer van 45.000 euro is ook enkel ter sprake gekomen wanneer het over kapitaalkrachtige landbouwmodellen gaat (vaak agro-industrieel). Voor een groot deel van de landbouwtypes actief in Vlaanderen (en Wallonië) is het moeilijk om vanuit hun productiemodellen dergelijke hoge landbouwwaardes te rechtvaardigen. We veronderstellen dat een becijfering van de landbouwwaarde gebaseerd op ruimtelijke en fysische kenmerken (en minder op bedrijfstechnische criteria), de landbouwwaarde eerder richting 30.000 euro ligt. Verdere analyse is hiervoor noodzakelijk.

De bedrijfstechnische criteria zullen echter wel aan de orde zijn bij de bepaling van de voorwaarden die opgelegd worden om toegang te hebben tot de gesloten, of meer gereguleerde, rurale vastgoedmarkt. In Frankrijk, en in opzet ook al in Wallonië, wordt de toegang tot de gereguleerde markt sterk gestuurd vanuit een specifieke visie op gewenste landbouw. Zo wordt in de Code Wallon d'Agriculture gestipuleerd dat de hoofddoelstelling het faciliteren van de toegang tot grond voor Waalse (startende) landbouwers is die zich inpassen in Waalse **Visie** m.b.t. landbouw, lokale en kwaliteitsvolle voedselproductie voor eigen inwoners. Met betrekking tot het definiëren van de landbouwwaarde in de compensatie-opgave, kan de vraag gesteld worden of bedrijfsmodellen die nu 45.000 euro kunnen betalen binnen deze visie passen.

Mocht men er voor kiezen om op provincie-niveau dit systeem te testen, lijken Vlaams-Brabant en Limburg voor Vlaanderen, en Henegouwen en Luxemburg volgens deze berekening de meest aangewezen opties. In deze provincies zou namelijk de compensatie het minst hoog liggen.

Het compensatiebedrag voor de overheid zal bijgevolg sterk bepaald worden door het bedrag dat op de landbouwwaarde gezet wordt. Om de berekening voor een specifieke eigenaar te becijferen zal het ook nodig zijn data m.b.t. vastgoedwaarde en landbouwwaarde meer specifiek te hanteren.

Hierbij geven we nog enkel begrotingscijfers die toelaten dit compensatiebedrag in een begrotingsperspectief te plaatsen⁹. De Vlaamse regering kreeg in 2017 ongeveer 41 miljard euro aan inkomsten binnen en gaf er net iets minder uit. Daar ging bijvoorbeeld 11,3 miljard van naar Onderwijs, 11,2 miljard naar Welzijn en Volksgezondheid en 3,48 miljard daarvan ging naar Werk en Sociale economie. Naar Landbouw en Visserij ging 0,17 miljard. Dit betekent dus dat, zelfs wanneer de landbouwwaarde vrij hoog zou worden ingeschat, deze compensatieregeling nog steeds een erg grote budgettaire inspanning zou vragen.

ORGANISATIE VAN COMPENSATIEREGELING

Hoe de compensatieregeling zou worden uitgerold zou verder een grote impact hebben, o.a. op wanneer het budget dient vrijgemaakt te worden. Voor de uitrol van de compensatieregeling kan gedacht worden aan 2 grote opties, beiden met voor- en nadelen. We onderscheiden enerzijds een eenmalige compensatie bij marktafsluiting en anderzijds een eenmalige compensatie bij afsluiten van verkoop. Belangrijk zal ook zijn doordacht om te gaan met communicatie rond zowel het sluiten of reguleren van de vastgoedmarkt alsook over de compensatieregeling. Een afkondiging van de maatregel alvorens in werking treden kan immers leiden tot anticipatief gedrag dat contraproductief is voor de gestelde doelstellingen.

Optie 1 - Eénmalige compensatie bij marktafsluiting.

De compensatie voor de kapitaalsderving wordt door de overheid op datum dat de gronden worden gereguleerd uitbetaald aan de eigenaar van de gronden.

- Een voordeel van dergelijke regeling is dat de compensatiemaatregeling beperkt is in de tijd. De administratie die hiermee gepaard gaat is kortstondiger dan in optie twee. Ook de kostprijs en het tijdstip van uitbetaling van de maatregel is (sneller) duidelijk. Iedere eigenaar krijgt immers de vergoeding op hetzelfde moment, ongeacht of hij de grond verkoopt.
- Een nadeel aan deze optie is dat de overheid een groot bedrag zal moeten vrij maken in één keer om alle eigenaars te compenseren.
- Een ander potentieel nadeel is dat dergelijke regeling via de compensatie extra liquide middelen vrij maakt bij landbouwers die op eigen gronden werken in regio's waar de landbouwwaarde lager ligt dan de vastgoedwaarde. Dit zijn liquide middelen waarover deze landbouwers beschikken zonder dat ze productiecapaciteit verliezen (hun gronden blijven in eigendom). Landbouwers die pachten of die activiteiten hebben in regio's met

⁹ <https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-overheid/werking-van-de-vlaamse-overheid/de-vlaamse-begroting-cijfers-2017>

lagere vastgoedwaarde in vergelijking met de verkoopwaarde hebben deze middelen niet ter beschikking. Dit kan een concurrentievoordeel opleveren voor die landeigenaars, aangezien de vrijgekomen middelen kunnen geherinvesteerd worden om hun productieprocessen te optimaliseren of uit te breiden. De bovenstaande beschreven dynamiek heeft als bijkomend risico dat er vrij grote bedragen aan liquide middelen ter beschikking zouden kunnen komen van de huidige grootgrondbezitters, die deze middelen dan zouden kunnen aanwenden om nog meer grond aan te kopen.

Optie 2 - Eénmalige compensatie bij verkoop: De compensatie voor kapitaalsderving wordt door de overheid uitbetaald aan de verkoper op het moment dat hij de gronden verkoopt.

- Een voordeel van deze optie is, dat het bedrag dat de overheid zal moeten uitbetalen veel meer gespreid zal zijn doorheen de tijd.
- Ook zullen de mogelijke concurrentievoordelen voor grondeigenaars hier minder spelen, aangezien de grond eerst moet worden verkocht alvorens de compensatie wordt uitbetaald.
- Een nadeel is dat de administratie om de compensatie te regelen gedurende lange tijd in stand zal moeten gehouden worden (bv. het bepalen van de vastgoedwaarde en landbouwwaarde doorheen de tijd).
- Een verder belangrijk aandachtspunt is dat zal moeten nagedacht worden hoe de vastgoedwaarde van een landbouwgronden op langere termijn zal worden bepaald om ervoor te zorgen dat eigenaars die op verschillende tijdstippen kiezen om te verkopen, in verhouding toch dezelfde compensatie krijgen. Immers, als een eigenaar bijvoorbeeld 15 jaar na het intreden van de marktsluiting wil verkopen, is de vastgoedprijs van die grond al 15 jaar gelijk aan de landbouwprijs (in de veronderstelling dat dit de prijs is die binnen het gesloten systeem als verkoopprijs gehanteerd zal worden), en is de vastgoedprijs van 15 jaar geleden (en het verschil met de landbouwprijs) door productiestijging, inflatie, e.d. niet meer representatief voor om de compensatie op te baseren.

VAN EXTERNE SPANNINGEN NAAR INTERNE SPANNINGEN ?

De druk die nu ervaren wordt vanuit meer kapitaalkrachtige niet-agrarische spelers op de vastgoedmarkt zal vermoedelijk verminderen wanneer deze spelers geen toegang meer hebben tot de markt. Eens de gesloten markt geïnstalleerd is kan daardoor verondersteld worden dat de competitie voor land, en spanningen tussen agrarische en niet-agrarische actoren verminderen.

Het uitschakelen van de externe druk en spanningen zal vermoedelijk het spanningsveld tussen landbouwbedrijfstypes meer naar de voorgrond. Want niet alle landbouwtypes zijn immers even kapitaal krachtig en efficiënt (bv 1ha opbrengst in serre versus akkerbouw), en vanuit een economische logica is het reëel dat bepaalde landbouwtypes de markt zullen domineren. Op zoek naar handvaten in dit debat, raken we opnieuw de discussie over visie en toelatingscriteria tot de gesloten markt. Een regulering vanuit een specifieke visie op gewenste landbouw, zoals in Frankrijk en Wallonië, zal immers direct impact hebben op bepaalde bedrijfsvoeringstypes.

CONCLUSIE

Een implementatie van het sterk regulerend SAFER-model naar België, zal rekening dienen te houden met verschillende regio specifieke kenmerken in de huidige visie op duurzame landbouw. In Wallonië staat centraal in de Code Wallon d'Agriculture de visie geformuleerd dat landbouw moet instaan voor familiale, lokale en kwaliteitsvolle voedselproductie voor eigen inwoners. De visie in Vlaanderen is niet zo specifiek.

Verwacht kan dan ook worden dat in beide landsgedeeltes de reactie op een uitrol van een SAFER-model tot een sterk verschillende reactie zal leiden, en meer specifiek dat de uitdaging voor de uitrol in Vlaanderen groter is dan in Wallonië. In Vlaanderen dient het debat nog uitgebreider gevoerd te worden rond de vraag : Wensen we toegang tot de gesloten markt te reserveren voor bedrijfsmodellen die zich inschrijven in ene specifieke visie? Of hebben alle "echte boeren" (genuine farmers) toegangsrecht? En hoe wordt "echte landbouwer" dan gedefinieerd?

Beide landsgedeeltes staan echter voor een compensatieopgave wanneer ze naar een Safer-model zouden willen overstappen. Een compensatieregeling voor het kapitaalsverlies zal ons inziens een cruciale sleutel vormen om de implementatie van een meer gereguleerde rurale vastgoedmarkt te doen slagen.