

Onteigenen voor natuur

mr. G.J.M. de Jager¹

1. Inleiding

Alweer dertien jaar geleden kwam de Raad voor het Landelijk Gebied op eigen initiatief met een advies over onteigening als instrument om de (toenmalige) Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te realiseren.^{2,3} De Raad voor het Landelijk Gebied zag daartoe toen reden, omdat hij vreesde dat de totale taakstelling voor verwerving van nieuwe natuur, robuuste verbindingzones en natte natuur in de EHS niet tijdig gehaald zou worden. Het advies kreeg toen veel aandacht en (onder de radar) ook navolging. DE EHS bestaat niet meer, althans heet nu het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Ten behoeve van de realisatie van dit NNN en natuurbehoud en -herstel in bredere zin is het onteigeningsmiddel in de loop der jaren ingezet. Een actueel voorbeeld is de onteigening ten behoeve van het veenweidengebied in de Krimpenerwaard.⁴ Het meest bekende voorbeeld is de ontpoldering van de Hertogin Hedwigepolder (vanwege verdragsrechtelijke afspraken).⁵ Tot slot is er nog het Koninklijk Besluit Pijnacker en het vonnis van de rechtbank Den Haag inzake deze onteigening.⁶ Natuurbehoud, -herstel en -ontwikkeling zijn gaande, maar inmiddels zijn de uitdagingen groter geworden als gevolg van het door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) onverbindend verklaren van het Programma Aanpak Stikstof (PAS).⁷ Het PAS kon daarmee niet meer gebruikt worden als onderbouwing van natuurvergunningen. Sindsdien is het zoeken naar oplossingen om aan de wettelijk verankerde verplichtingen rond het (kort gezegd) in stand houden van habitats te kunnen blijven voldoen. De voor stikstof gevoelige gebieden hebben tot boven

de kritische depositiewaarden aan stikstof te verwerken en dat past niet.

Ongeveer een jaar na de uitspraak van de Afdeling zag de structurele aanpak stikstof het licht.⁸ Als gevolg daarvan is de wetgevingsmachine op gang gekomen. Per 1 juli 2021 is de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) gewijzigd als gevolg van het in werking treden van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering.⁹ In art. 1.12a van de Wnb staat een niet mis te verstane resultaatsverplichting wat betreft het percentage van de voor stikstof gevoelige gebieden dat uiteindelijk nog een overschrijding van de kritische depositiewaarde die geldt voor dat gebied, mag laten zien¹⁰. Weliswaar is met deze wet ook een vrijstelling voor het bouwen, slopen en aanleggen van kracht geworden (de zogeheten Bouwvrijstelling op grond van art. 2.9a van de Wnb jo. Besluit stikstofreductie en natuurherstel), maar die vrijstelling ziet slechts op het gedurende de bouw mogen emitteren en daarmee deponeren van stikstof op voor stikstof gevoelige gebieden. Zodra in de gebruiksfase van (bijvoorbeeld) een bouwproject nog stikstof wordt geproduceerd, zal daarvoor een natuurvergunning nodig zijn.

Een aanvulling op de structurele aanpak stikstof is daarmee nodig en die wens heeft gemaakt dat het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL) een quickscan heeft gemaakt van twee aan hem door de ministeries van Financiën en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gepresenteerde beleidspakketten die als aanvulling bedoeld zijn op de structurele aanpak stikstof.¹¹

In deze quickscan wordt andermaal het onteigeningsmiddel genoemd en de reacties daarop waren als vanouds. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister) heeft duidelijk gemaakt dat het toepassen van het onteige-

1. Gert-Jan de Jager is advocaat bij Kneppelhout te Rotterdam.
2. <https://www.rli.nl/publicaties/2008/advies/de-mythologie-van-onteiening?advies=inleiding>.
3. 2 Over dit advies schreef ik een bijdrage in dit tijdschrift: *TvAR* 2008, afl. 4, april 2008.
4. KB 29 oktober 2020, *Stcrt.* 2020, 59180, tot aanwijzing van onroerende zaken ter onteigening in de gemeente Krimpenerwaard krachtens art. 78 van de onteigeningswet (onteiengingsplannen Veenweiden Krimpenerwaard en Veenweiden Krimpenerwaard 2, titel IV).
5. HR 5 januari 2018, ECLI:NL:HR:2018:7.
6. KB 13 december 2017, *Stcrt.* 2017, 69729 en Rechtbank Den Haag 9 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:14308.
7. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

8. <https://www.aanpakstikstof.nl/actueel/nieuws/2020/04/24/stikstofaanpak-versterkt-natuur-en-biedt-economisch-perspectief>.
9. Wet van 10 maart 2021 tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering), *Stb.* 2021, 140.
10. Het percentage van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waarop de depositie van stikstof niet groter is dan de hoeveelheid in mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten (zijnde de kritische depositiewaarde (KDW), bedraagt in 2025 ten minste 40%, in 2030 ten minste 50%, in 2035 ten minste 74%.
11. <https://www.pbl.nl/publicaties/quickscan-van-twee-beleidspakketten-voor-het-vervolg-van-de-structurele-aanpak-stikstof>.

ningsmiddel nog geen beleidskeuze is en altijd een laatste redmiddel is, maar dat het wel een middel is dat op haar ministerie nader uitgewerkt gaat worden.¹² Daarmee is er alle reden om de mogelijkheden van onteigening ten behoeve van natuurbehoud, -herstel en -ontwikkeling onder de loep te nemen.¹³

2. Korte inhoud quick scan

Zoals aangegeven, hebben de ministeries het PBL twee alternatieve beleidspakketten gepresenteerd. Pakket A is gericht op stikstofreductie en op extensivering van de landbouw. Stikstofreductie wordt vooral gerealiseerd via opkoopregelingen, waardoor vooral de melkveestapel krimpt en via technische maatregelen. De landbouw extensiveert in gebieden waar dat voor het halen van natuur- en milieudoelen noodzakelijk is, dat is met name rond Natura 2000-gebieden en in veenweidegebieden. Het pakket bevat een breed scala aan stimulerende en ondersteunende maatregelen om de transitie naar natuurinclusieve landbouw te bevorderen. Het totaalbudget van het aangeleverde pakket bedraagt voor de periode 2022 – 2030 ruim 30 miljard euro. Dat bedrag is inclusief het budget van de structurele aanpak stikstof van circa € 5 miljard. Pakket B is vooral gericht op het verminderen van de stikstofdepositie. Stikstofreductie wordt in eerste instantie gerealiseerd door via opkoopregelingen de melkvee-, varkens- en pluimveestapel te laten krimpen. Daarnaast worden ammoniakemissieplafonds aan de landbouw opgelegd. Een heffing op de uitstoot van ammoniak moet boeren bewegen om hun uitstoot daadwerkelijk te verminderen, aldus dit pakket. Ten slotte worden de stikstofgebruiksnormen aangescherpt. Het totaalbudget voor de periode 2022 – 2030 bedraagt ruim € 14 miljard euro. Ook dit budget is inclusief het budget van de structurele aanpak stikstof.

Pakket A is daarmee een brede variant waarin het stikstof- en natuurdomein gekoppeld zijn. Dit leidt tot meer natuurwinst. Het pakket kent relatief hoge kosten voor de overheid, maar daar staat meer perspectief voor de landbouw tegenover. Pakket B is vooral gericht op stikstofreductie. De natuurwinst is daardoor geringer. Voor de overheid zijn de kosten lager dan in pakket A, maar voor agrariërs

is er een aanzienlijke lastenverzwaring. Bovendien valt niet uit te sluiten dat er later meer aanvullend budget nodig is voor verdergaand natuurbeleid, aldus de quickscan.

Beide pakketten gaan uit van het (in meer of mindere mate) toepassen van het onteigeningsmiddel. Zij hebben tot slot een ambitieus uitvoeringsprogramma nodig, terwijl de beoogde instrumenten nog ontwikkeld moeten worden en/of nu beperkt worden toegepast, zo concludeert het PBL.¹⁴

3. Een duik in het verleden

Frappant genoeg heeft de Onteigeningswet (hierna: Ow) jarenlang een onteigeningstitel ten behoeve van natuurbescherming in zich gehad. Dat was titel VIII en de kernbepaling van die titel, art. 141, eerste lid van de Ow luidde als volgt:

'1. Onteigening in het belang der natuurbescherming van onroerende zaken, waarvan het behoud uit een oogpunt van natuur- of landschapsschoon of door zijn betekenis voor de natuurwetenschappen van algemeen belang is, van andere onroerende zaken, daaraan grenzen of in de nabijheid daarvan gelegen, alsmede van de daarop rustende rechten, geschiedt uit kracht ener wet ten name van:

- a. het Rijk*
- b. een ander openbaar lichaam*
- c. een andere rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, die in het belang van natuurbescherming werkzaam is, mits zij als zodanig door Ons is toegelaten.'*

Deze titel is in 2005 komen te vervallen met de inwerkingtreding van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (hierna: uov).¹⁵ Dat was omdat al decennialang geen nutswetten als bedoeld in dit art. 141 van de Ow meer werden aangenomen. Er lag ten tijde van de totstandkoming van het wetsvoorstel rond de uov ook al een advies van een commissie dat ertoe strekte dat alle titels uit de Onteigeningswet die uitgaan van nutswetten, zouden worden geschrapt. Aanpassing van de procedure in art. 141 ev. van de Onteigeningswet om deze in lijn te brengen met de uov zou daarmee geen redelijk doel dienen en om die reden is de titel al meteen geschrapt.¹⁶

Een eerste gedachte is dat het de overheid nu wel goed zou passen als een dergelijke onteigeningstitel nog voorhanden zou zijn. Bij nadere beschouwing van de beschikbare onteigeningstitels, kan echter meteen ook worden geconstateerd dat het huidige instrumentarium op zich voldoende handvatten biedt.

12. <https://www.boerderij.nl/schouten-ziet-ontei-gening-boeren-als-laatste-middel>.

13. Ten tijde van het schrijven van deze bijdrage werd ook het advies van de landsadvocaat bekend dat ertoe strekt dat er mogelijkheden zijn om tot intrekking van natuurvergunningen over te gaan. Deze bijdrage beoogt niet die mogelijkheid te onderzoeken, maar zal wel aan de orde komen, omdat het al dan niet bestaan van die mogelijkheid relevant is voor de beantwoording van de welke mogelijkheden de overheid onteigeningsrechtelijk ten dienste staan en hoe ver die reiken (<https://nos.nl/artikel/2397745-landsad-voaat-wil-boeren-die-te-veel-uitstoten-vergunning-af-nemen>).

14. Ibid. 10, p. 6.

15. Stb. 2005. 282.

16. Kamerstukken II 2003/04, 29 421, nr. 3, p. 24 en 29.

4. De beschikbare onteigeningstitels

De Onteigeningswet voorziet in diverse mogelijke grondslagen voor onteigening. Gangbaar zijn de titels IIA en IV van de Onteigeningswet. Titel IIA van de Onteigeningswet voorziet in de onteigening van wegen, bruggen, bermen, bermsloten en kanalen, alsmede in de onteigening voor de aanleg en verbetering van wegen, bruggen, spoorwegwerken, kanalen, havenwerken en enkele andere voorzieningen van openbaar nut. Titel IV van de Onteigeningswet ziet op de onteigening in het belang van (onder veel meer) de ruimtelijke ontwikkeling. Veel minder gangbaar is de onteigening in het belang van de landinrichting, opgenomen in titel VII van de Onteigeningswet

Het is voor een beoordeling van de vraag of en zo ja welke van voormelde wettelijke grondslagen kan dienen als onteigeningstitel, allereerst van belang de wetteksten naast elkaar te zetten.

Art. 77, eerste lid, van de Ow (titel IV) bepaalt, voor zover relevant, het volgende:

‘1. Onteigening, bedoeld in deze titel kan plaatsvinden:

1°. ten behoeve van de uitvoering van of ter handhaving van de feitelijke toestand overeenkomstig een bestemmingsplan of een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 of 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening;

(...)

3°. ten behoeve van de uitvoering van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het geldende bestemmingsplan is afgeweken;

(...)

6°. ten behoeve van de uitvoering van een besluit als bedoeld in artikel 3.30, 3.33 of 3.35 van de Wet ruimtelijke ordening, alsmede met voorzieningen die met de uitvoering van zodanig besluit rechtstreeks verband houden;

(...)

Art. 122, eerste lid, van de Ow (titel VII) bepaalt het volgende (onderstreping GJ):

‘1. Onteigening kan plaatsvinden van onroerende zaken en rechten, waarover de beschikking moet worden verkregen ter verwezenlijking van een landinrichtingsplan als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Wet inrichting landelijk gebied of ter verwezenlijking van een reconstructieplan als bedoeld in hoofdstuk 2 van de Reconstructiewet concentratiegebieden. Onteigening geschiedt ten name van de provincie waarvan gedeputeerde staten het inrichtingsplan of reconstructieplan hebben vastgesteld.’

De Reconstructiewet concentratiegebieden bestaat niet meer¹⁷, zodat er nog slechts twee plannen zijn op grond waarvan onteigend kan worden.¹⁸ Dat zijn:

1. *onteigening op grond van een bestemmingsplan of (provinciaal of Rijks)inpassingsplan (onder artikel 77, eerste lid, sub 5° van de Ow) al dan niet ten behoeve van de uitvoering van het bestemmingsplan (onder artikel 77 eerste lid, sub 3° van de Ow).*
2. *onteigening op grond van een landinrichtingsplan op grond van de Wet inrichting landelijk gebied;*

Op grond van art. 78 van de Ow in titel IV kunnen gemeenten, provincies, het Rijk en woningcorporaties onteigenen. Onteigening op grond van titel VII vindt plaats ten name van (en daarmee door) de provincie waarvan gedeputeerde staten het landinrichtingsplan hebben vastgesteld.

i. Titel IV van de Onteigeningswet

Dat titel IV als basis voor de onteigening als eerste zal worden overwogen, ligt voor de hand. Het is de meest gangbare titel en overheden hebben daar ruime ervaring mee. De techniek zal zo (moeten) zijn dat een bedrijf wordt wegbestemd, waardoor er niet langer ammoniak wordt geproduceerd met een lagere stikstofdepositie op een in de buurt van het bedrijf liggend Natura 2000-gebied tot gevolg.

Het zal naar verwachting het Rijk zijn dat de onteigeningsprocedure zal gaan voeren en dat maakt dat er een rijksinpassingsplan als bedoeld in art. 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) moet worden vastgesteld, waarin de weg te bestemmen bedrijven worden betrokken. Het wegbestemmen en vervolgens onteigenen van bedrijven is een ingrijpende en daarmee precieze aangelegenheid dat met alle zorgvuldigheid zal moeten worden doorlopen en in zoverre ook op een kritische blik bij de rechterlijke macht kan rekenen. Het onteigeningsmiddel is immers naar zijn aard een laatste redmiddel voor een overheid als alle overige mogelijkheden op niets zijn uitgelopen.

In ieder geval geldt dat het Rijk als enige (wellicht naastgelegen provincies ook nog) goed en in samenhang kan overzien welke bedrijven zullen moeten worden wegbestemd om de stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden voldoende te verminderen. Anders gezegd, als dat aan gemeentes of provincies wordt overgelaten is de kans op over- of onderdimensionering te groot. Er kunnen dan te veel of te weinig bedrijven worden wegbestemd. Dit overigens daargelaten de vraag of

17. *Stb.* 2013, 513.

18. De mogelijkheid om vanwege een omgevingsvergunning ex art. 2.12 eerste lid, onder a, sub 3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht te onteigenen, wordt hier verder onbesproken gelaten, omdat dat een weinig waarschijnlijke route zal zijn.

gemeenten en provincies wel staan te springen om het onteigeningsmiddel toe te passen.¹⁹

Uiteraard kan het ook zijn dat van bepaalde bedrijven enkel bepaalde percelen nodig zijn om zo te voorkomen dat die percelen, dichtbij een Natura 2000-gebied worden beweid en bemest. Dat kan bijvoorbeeld net die extra reductie bieden die nodig is. Er is een belangrijke maar bij de toepassing van deze titel. Titel IV geeft slechts een titel voor de onteigening van onroerende zaken, niet ook voor vermogensrechten. Dit maakt dat de rechten die een agrariër vergund zijn, zoals ammoniakrechten, niet ook meegenomen kunnen worden bij een onteigening op grond van deze titel. Die rechten blijven daarmee bij de agrariër en die kan ermee doen en laten wat hij wil. Zo kan hij ze (en dat gaat uiteraard gebeuren) verkopen aan een derde die deze rechten dan kan gebruiken voor een uitbreiding van de veestapel, ook wel de zogeheten externe saldering. Elke provincie die te maken heeft met overbelaste, voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden, heeft in de beleidsregels ter uitvoering van de op grond van de Wet natuurbescherming aan gedeputeerde staten toekomende bevoegdheden, opgenomen dat in geval van externe saldering een korting van 30% op het aantal over te dragen rechten wordt toegepast. Dat is dan de enige winst die met een onteigening wordt bereikt en het is de vraag of het dan de dure procedure wel waard is. Immers, in geval wordt gekozen voor het wegbestemmen van een bedrijf, zal het gehele bedrijf moeten worden wegbestemd en zal aan het bedrijf de vermogensschade en de inkomensschade als gevolg van de onteigening volledig moeten worden vergoed.

De techniek kan niet anders zijn dan dat binnen het bouwblok van de bedrijven in kwestie niet langer een (intensieve) veehouderij mag worden bedreven, zodat er geen ammoniak producerende dieren meer gehouden kunnen worden. Ter uitvoering van dat bestemmingsplan zal de onteigenende overheid de onteigening vorderen, waarmee dan de eigendom van het bedrijf op de overheid overgaat. Waarschijnlijk geldt dat ook voor het bij het bedrijf behorende areaal aan gronden. Het kan zijn dat voorkomen moet worden dat die gronden aan derden worden verpacht en die percelen worden beweid en bemest. Daarmee zou het effect van de onteigening weer deels teniet gaan immers. Dat wat uiteindelijk aan mogelijkheden resteert, kan worden gewaardeerd en het verschil komt de agrariër als schadeloosstelling toe.²⁰ De uiteindelijke

grondslag voor onteigening is dan art. 77 eerste lid, onder 1^o van de Ow.²¹

In feite is het verkrijgen van de onroerende zaken bijvangst. Het Rijk zal niet zitten te wachten op het verkrijgen van al deze onroerende zaken. Die zullen vervolgens weer moeten worden vervreemd. De oude eigenaar is daarmee uiteraard ook een gegadigde. Dat zo zijnde, zal de verwervingsstrategie van het Rijk waarschijnlijk zo worden dat de agrariërs de nieuwe bestemming (zonder (intensieve) veehouderij) zelf zullen mogen realiseren. In ruil voor de beëindiging van de (intensieve) veehouderij, zullen de agrariërs hun onroerende zaken/bedrijf mogen behouden, uiteraard onder compensatie van de (gekapitaliseerde) gederfde inkomensschade vanwege het verlies van de (intensieve) veehouderij. Daar kan dan mogelijk nog een vermogensschadevergoeding bijkomen vanwege een mindere waarde van de bedrijfsgebouwen als gevolg van het wegvallen van de (intensieve) veehouderijbestemming. Een subsidie vanwege de benodigde herontwikkeling zou – uitgaande van de inhoud van de beleidspakketten die het PBL heeft beoordeeld – tot slot ook tot de mogelijkheden kunnen behoren. Alhoewel daarvoor geen onteigeningstitel is en dat dus niet afgedwongen kan worden, zal het Rijk het vervolgens dan niet laten om ook de ammoniakrechten aan te kopen. Het staat de betreffende agrariër daarna vrij om de onroerende zaken in te zetten voor die (agrarische) doeleinden die nog zijn toegestaan op grond van het bestemmingsplan of inpassingsplan. Met deze wijze van verwerving is/wordt in het al aangehaalde veenweidegebied in de Krimpenerwaard ervaring opgedaan.

Mocht de minnelijke verwerving op niets uitlopen en wil het Rijk hier (meer) waar voor zijn geld hebben in de vorm van een grotere stikstofdepositiereductie, dan zal separaat nog moeten worden gekozen voor een intrekking van natuurvergunning. Dat is makkelijk gezegd dan gedaan. Het Rijk is namelijk niet het bevoegd gezag op grond van de Wet natuurbescherming. Dat zijn (als uitgangspunt, maar zeker voor agrarische bedrijven) gedeputeerde staten en die zullen moeten worden overtuigd van de noodzaak van de intrekking. Zij moeten die intrekking goed motiveren, zo volgt uit de meest recente jurisprudentie.

Uit de richtinggevende uitspraak van 20 januari 2021 van de Afdeling volgt namelijk dat de bevoegdheid ex art. 5.4, tweede lid, van de Wet natuurbescherming tot intrekking van een natuurvergunning eerst aan de orde is als geen andere passende maatregelen kunnen worden genomen en daarmee vaststaat dat de intrekking de enige passende maatregel is. Dat is bepaald geen lichte toets en het gaat daarbij om de hier aan de orde zijnde situatie, namelijk dat er wordt ingetrokken, indien dat nodig

19. Vanwege de leesbaarheid zal hierna telkens over het Rijk als onteigenende overheid worden gesproken. Dat zouden dus evengoed provincies en gemeenten kunnen worden.

20. Het verschil in waarde komt dan de agrariër toe evenals de (gekapitaliseerde) inkomensschade. In geval het bedrijf in eigendom is, geldt daarvoor een factor 10 op de jaarlijkse inkomensschade, in geval het in erfpacht is, is het een factor 9 en in geval van pacht een factor 8.

21. Zie over deze mogelijkheid (en beperkingen) breder mijn bijdrage in 'Muurbloempjes en debutantes op 'het onteigeningsbal'', 25 opstellen ter gelegenheid van 25 jaar Vereniging van Onteigenings-Advocaten (V.O.A.), IBR 2016, p. 123 ev.

is ter uitvoering van art. 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn. In deze bepaling ligt naar het oordeel van de Afdeling op zich besloten dat een grond voor intrekking van een natuurvergunning aanwezig is als een verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden in een Natura 2000-gebied dreigt en de activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend effecten heeft op die natuurwaarden. De bevoegdheid kan echter pas worden gebruikt in geval andere passende maatregelen niet aan de orde zijn.²²

Met die wijze van toetsing moet het Rijk (of welke overheid uiteindelijk kiest voor toepassing van titel IV) mijns inziens rekening houden als voor onteigening wordt gekozen. Wat in de net besproken uitspraak aan de orde is, is in feite een beoordeling van alternatieven. Is intrekking, lees: is onteigening wel echt nodig en zijn er geen andere passende maatregelen? Ook bij een inpassings- of bestemmingsplan dat gestoeld is op art. 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn zal, anders gezegd, die toets zo worden uitgevoerd.

Titel IV heeft daarmee als belangrijk nadeel dat de toepassing ervan weinig effectief is. Dat is enkel anders als ook de natuurvergunning met recht kan worden ingetrokken. Aan het eind van dit artikel komt de mogelijkheid van intrekking nog een keer terug in de variant waarin enkel van deze intrekkingbevoegdheid gebruik gemaakt wordt.

ii. Titel VII van de Onteigeningswet

Titel VII biedt ook een basis voor de onteigening van onroerende zaken. Uit het citaat van art. 122 van de Onteigeningswet volgt echter dat ook 'rechten' kunnen worden onteigend.²³ Dat roept de vraag op of met deze titel ook vermogensrechten (als ammoniakrechten) kunnen worden onteigend. Het antwoord op die vraag is negatief. Met 'rechten' in dit artikel wordt bedoeld op de rechten uit art. 4 van de Ow en dat zijn rechten die – kort gezegd – met een onroerende zaak verbonden kunnen zijn, zoals een recht van opstal, erfpacht, (vrucht)gebruik, bewoning en huurkoop.

Het hiervoor geconstateerde probleem dat de onteigening van de onroerende zaken niet met zich brengt dat ook de ammoniakrechten overgaan op

de onteigenende overheid, doet zich ook bij toepassing van deze titel voor.

Nadeel (vanuit Haags perspectief) is dat het niet het Rijk is dat het landinrichtingsplan kan maken. Dat zijn gedeputeerde staten. Zowel het landinrichtingsplan van art. 17 van de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: Wilg) als de onteigeningsprocedure moeten door (gedeputeerde staten van) de provincie worden vastgesteld en ingezet. Daarmee heeft het Rijk geen sturing meer en dat zal mogelijk als onwenselijk worden gezien in Den Haag.

Overigens werkt de vaststelling van een landinrichtingsplan ex art. 17 van de Wilg op dezelfde wijze als de vaststelling van een bestemmings- of inrichtingsplan. Dat gaat met toepassing van de uov. Ook de rechtsbescherming is op dezelfde wijze geregeld. Op grond van art. 2 van de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht staat tegen de vaststelling van een landinrichtingsplan in eerste en enige aanleg beroep open bij de Afdeling.

Het voordeel van een onteigening op grond van art. 17 van de Wilg is tot slot dat het niet noodzakelijk is om ook het bestemmingsplan aangepast te hebben naar de beoogde bestemming. De Kroon verbindt aan het Koninklijk Besluit waarmee de onteigening goed wordt bevonden niet de voorwaarde dat er een onherroepelijke planologische titel moet zijn, voorafgaand aan het moment waarop tot vervroegde onteigening kan worden gedagvaard. Er moet wel zicht zijn op een bestemmingswijziging in de nabije toekomst of de bereidheid van Rijk, provincie of gemeente om daar op termijn medewerking aan te verlenen en in zoverre zou het rijksinpassingsplan, althans de provinciale inrichtingsplannen en bestemmingsplannen waarmee deze ontwikkeling planologisch worden verankerd, er wel alsnog moet komen.

Onteigenen op grond van titel VII is vaker voorgekomen in het verleden, maar is bepaald geen populaire titel, omdat de voorbereiding veel tijd vergt en na de onteigening nog een hele, tijdrovende landinrichtingsprocedure volgt. Het is (daarom) nog maar een enkele keer ten behoeve van plannen op grond van art. 17 van de Wilg gebruikt. Daarvoor kwam het meer voor op grond van een landinrichtingsplan dat tot stand is gekomen op grond van de voor de Wilg geldende Landinrichtingswet.²⁴

22. ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (Logtsebaan), r.o.v. 1.1 en 1.2.

23. Tot de inwerkingtreding van de Boeken 3, 4 en 5 BW (en vanwege de daarin gehanteerde nieuwe terminologie tevens strekkende tot aanpassing van onder meer 122 van de Ow) (*Stb.* 1989, 490 samen met *Stb.* 1991, 60 luidde de tekst van art. 122, eerste lid, van de Ow als volgt: '1. Zonder voorafgaande verklaring bij de wet, dat het algemeen nut onteigening vordert, kan onteigening plaatsvinden van onroerende goederen, erfdienstbaarheden en andere zakelijke rechten, waarover de beschikking moet worden verkregen ter verwezenlijking van een landinrichtingsplan in het kader van herinrichting.' Deze tekst maakt duidelijk dat de wetgever nooit de bedoeling heeft gehad om met deze titel de mogelijkheid in het leven te roepen om ook vermogensrechten te onteigenen.

24. Zie voor een voorbeeld op grond van art. 17 van de Wilg: KB 20 december 2011, *Stcrt.* 16 januari 2012, nr. 775 en voor voorbeelden onder de Landinrichtingswet: KB 19 mei 1999, nr. 99.001961, *Stcrt.* 1999, nr. 102, p. 11 (Amsterdam); KB 10 oktober 2000, nr. 00.005212, *Stcrt.* 2000, nr. 220, p. 9 (Oudewater); KB 7 september 2000, nr. 00.004409, *Stcrt.* 2000, nr. 191, p. 13 (Reeuwijk); KB 18 maart 2005, nr. 05.000715, *Stcrt.* 2005, nr. 81, p. 11 (Goedereede); KB 3 oktober 2005, *Stcrt.* 2005, nr. 215, p. 16 (herinrichting IJsselmonde-Oost).

5. Onder de Omgevingswet

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (vooralsnog per 1 juli 2021) hoeft er geen keuze meer te worden gemaakt. Volgens art. 11.5 van de Omgevingswet kan een onteigeningsbeschikking worden gegeven in het belang van het ontwikkelen, gebruiken, of beheren van de fysieke leefomgeving. Art. 11.6 bepaalt vervolgens dat van een onteigeningsbelang sprake als de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving, mogelijk is gemaakt: a. in een vastgesteld omgevingsplan, b. in een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of c. door een vastgesteld projectbesluit. Als die systematiek wordt vergeleken met de systematiek in de Onteigeningswet, dan kan geconcludeerd worden dat titel IV model heeft gestaan voor de wijze waarop onder de Omgevingswet wordt onteigend. Een variant als titel VII is met de Omgevingswet niet langer voorhanden.

Overigens volgt uit art. 12.30 van de Omgevingswet dat de wetgever wel onder ogen heeft gezien dat (de ontwikkeling van) een omgevingsplan en een landinrichting hand in hand kunnen gaan. Dit artikel bepaalt namelijk dat eigenaars bij ruiling slechts terugkrijgen hun gedeelte van de grond in het herverkavelingsblok dat na korting (als bedoeld in art. 12.29) overblijft. Daarvan is dan tevens afgetrokken de grond in het herverkavelingsblok die vanwege een onteigeningsbeschikking is onteigend.

6. Nog meer 'dwangmogelijkheden'?

In een voetnoot van de quickscan van het PBL merkt het PBL op dat de aangeleverde beleidspakketten beide uitgaan van het onteigeningsinstrument. Het PBL constateert dat er nog andere verplichtende of dwingende instrumenten mogelijk zijn, maar geeft aan dat een juridische analyse van deze instrumenten buiten het bereik van deze quickscan valt.²⁵ Daar heeft het PBL gelijk in. Hieronder noem ik enkele van de middelen. Het is niet de bedoeling geweest om daarin uitputtend te zijn.

Art. 2.6 van de Wet natuurbescherming

Art. 2.6, eerste lid, van de Wnb bepaalt dat gedeputeerde staten in hun provincie feitelijke handelingen (laten) verrichten, als dat nodig is gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied. Ingevolge het derde lid van deze bepaling moeten de eigenaar, zakelijk of persoonlijk gebruiksgerechtigde van/tot een onroerende zaak het verrichten van deze handelingen op die onroerende zaak gedogen.

De reikwijdte van art. 2.6 van de Wnb is niet beperkt tot handelingen binnen het Natura 2000-gebied. Ook factoren buiten het gebied kunnen im-

mers voor de binnen het Natura 2000-gebied te beschermen natuurwaarden gevolgen hebben.²⁶

In zoverre zouden gedeputeerde staten met toepassing van deze gedoogplichtbevoegdheid op bedrijfsniveau kunnen ingrijpen en door feitelijke handelingen ammoniakreducerende maatregelen tot stand kunnen brengen. Er zijn geen gevallen bekend waarin een college van gedeputeerde staten daarvoor gekozen heeft en het is uiteraard sowieso de vraag wat gedeputeerde staten dan kunnen doen. Bestaande rechten kunnen zij immers met deze feitelijke handelingen niet inperken.

Art. 5.4 van de Wet natuurbescherming

Hiervoor is aan de orde gesteld de mogelijkheid van intrekking van natuurvergunningen. Er kan uiteraard ook enkel voor dat middel worden gekozen, mits de hoge lat die de Afdeling heeft gelegd, wordt gehaald. Naar zijn aard is intrekking een effectief middel. De enige voorbereidingsprocedure die is voorgeschreven, is art. 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht dat (geparafraseerd) bepaalt dat in geval er een beschikking wordt genomen die niet is aangevraagd en waartegen naar verwachting bedenkingen bestaan (me dunkt), degene tot wie het besluit zich richt, gelegenheid moet worden geboden een zienswijze te geven. Nadat die zienswijze is gegeven, kan het besluit worden genomen en werkt het ook meteen.

Mij lijkt dat een dergelijk besluit niet kan worden genomen zonder dat ook meteen nadeelcompensatie vanwege de intrekking wordt geboden dan wel dat een dergelijke compensatie in het verschiet ligt. Redengevend daarvoor is dat de intrekking van een natuurvergunning betekent dat het bedrijf in kwestie meteen geen ammoniak meer mag produceren. Het is daarmee een quasi-onteigening en dat zou (nagenoeg) volledige compensatierechten moeten geven.

Ook vanuit het beginsel van *égalité devant les charges publiques* gedacht, geldt dat er geen goede reden te bedenken waarom het de individuele agrariër zou moeten zijn die zonder (nagenoeg) volledige compensatie deze publieke last moet dragen, terwijl ook andere partijen evengoed zorgdragen voor stikstofdeposities op de voor stikstof gevoelige gebieden.

7. Conclusie

Andermaal wordt getornd aan het jarenlange beleidsmatige uitgangspunt dat onteigening van agrarische bedrijven slechts op vrijwillige basis zal plaatsvinden (daargelaten dát er in de praktijk al wel aan getornd is en wordt). Anders dan in 2008 (toen de Raad voor het Landelijk Gebied zijn advies over dit onderwerp gaf) is de nood nu aanmerkelijk hoger en moet de praktijk niet raar opkijken als het onteigeningsmiddel inderdaad ter hand wordt ge-

25. Ibid. 10, p. 13.

26. Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 108.

nomen. Dat is overigens wel gemakkelijker gezegd dan gedaan. Onteigenen op grond van titel IV van de Onteigeningswet (rijks-, provinciaal inpassingsplan of bestemmingsplan) heeft als probleem dat de ammoniakrechten daarmee niet weg zijn. Die zijn niet verbonden met de onroerende zaken die onteigend gaan worden en die rechten kunnen dan nog worden gebruikt voor externe saldering. Daarmee wordt (op dit moment) slechts een reductie 30% van de rechten bewerkstelligd. Onteigenen op grond van titel VII (landinrichtingsplan Wilg) heeft dezelfde beperking. Het is de vraag of het bestuurlijk wenselijk is dat slechts dat percentage uit de markt wordt genomen.

Dit gaat overigens uit van het sombere scenario dat er met geen enkele agrariër tot overeenstemming wordt gekomen en telkens naar het onteigeningsmiddel moet worden gegrepen. Dat zal niet zo zijn. De verwachting is dat de verwervingsstrategie zo zal zijn dat agrariërs hun onroerende zaken/bedrijven mogen houden onder volledige compensatie van de schade als gevolg van de beëindiging van de (intensieve) veehouderij en onder verkoop van de ammoniakrechten aan de overheid. Daarmee krijgen die agrariërs een mogelijkheid van zelfrealisatie van de nieuwe (resterende) bestemming voor hun bedrijf en dat dit kan werken, heeft zich elders in het land al bewezen. Mogelijk dat ze dan nog een subsidie meekrijgen voor de herontwikkeling van hun bedrijven. Subsidieregelingen zijn namelijk ook onderdeel van de beleidspakketten die het PBL heeft gezien.