

Transitie landelijk gebied rond veehouderijen: vrijwillig of verplicht stoppen vanwege stikstof?



In deze bijdrage wordt stilgestaan bij de landelijke beëindigingsregelingen voor veehouderijen die moeten gaan zorgen voor een verminderde stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden. Een neveneffect van deze regelingen zal zijn dat de inrichting van het buitengebied ook verandert. Stallen zullen worden gesloopt, hindercirkels zullen verdwijnen en dat biedt weer mogelijkheden voor een andere invulling van het buitengebied. Dat is dan wel afhankelijk van het slagen van de regelingen. Dit artikel beschrijft tot slot nog de mogelijkheden die de overheid ten dienste staan in het geval dat de regelingen niet slagen.

1. Inleiding

Op 3 juli 2023 was het (eindelijk) zo ver. De Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor stikstofreductie (Lbv) en de (als zodanig door minister Van der Wal aangekondigde, ‘woest aantrekkelijke’) Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv plus) werden op die datum opengesteld. In de eerste twee weken van de openstelling meldden al zo’n 200 bedrijven zich.¹ Op 7 september 2023 meldde de minister de Tweede Kamer dat zich inmiddels 500 bedrijven hebben gemeld. Daaronder met name (zogenoemde) piekbelasters.²

De regelingen zijn (een belangrijk en mijns inziens ook onmisbaar) onderdeel van een pakket maatregelen dat moet zorgen dat de stikstofbelasting op kwetsbare natuur in Nederland, de Natura 2000-gebieden die voor stikstof gevoelig en overbelast zijn,³ vermindert.⁴ Dat pakket aan maatregelen wordt ook de ‘structurele aanpak stikstof’ genoemd. Die is op 24 april 2020 aangekondigd⁵ en

daarmee is op dit moment een bedrag van circa € 24 miljard gemoeid in de periode tot en met 2035. Van dat bedrag is € 500 miljoen gereserveerd voor de Lbv,⁶ € 975 miljoen voor de Lbv plus⁷ en € 250 miljoen voor de Maatregel gerichte aankoop en beëindiging veehouderijen (MGAB). De regelingen zijn zo opgesteld dat tot over de tienduizend agrarische bedrijven onder de werking van de regelingen komen te vallen. Of zij zich melden en zo ja, voldoen aan de voorwaarden, is uiteraard een tweede. Op dit moment is er met de nu beschikbaar gestelde maxima nog niet voldoende geld beschikbaar om zoveel bedrijven uit te kopen. Als de regelingen een succes zijn, is het bepaald niet denkbeeldig dat er ruimere budgetten beschikbaar komen.

Vanzelfsprekend gaat het beëindigen van al die veehouderijen iets betekenen voor het buitengebied. Naast de natuurwinst die wordt beoogd, zal het ook betekenen dat de inrichting van het landelijk gebied anders wordt. Andere, naar verwachting meer extensieve functies/bestemmingen zullen worden toegekend aan de vrijkomende gronden. Zo gaat – als het goed is – niet alleen de natuur, maar iedereen iets merken van het effect van deze regelingen.

In deze bijdrage sta ik stil bij de inhoud van deze beëindigingsregelingen als onderdeel van het vrijwillige instrumentarium om agrarische bedrijven te bewegen te stoppen. Aan het einde zal nog stilgestaan worden bij het (meer) verplichtende instrumentarium dat de overheid ten dienste staat om de gestelde natuurdoelen te bereiken.⁸

* Mr. G.J.M. de Jager is advocaat bij Kneppelhout in Rotterdam.

1. [volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/tussenstand-200-veehouders-melden-zich-voor-vrijwillige-uitkoopregeling~bbc524f8/](https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/tussenstand-200-veehouders-melden-zich-voor-vrijwillige-uitkoopregeling~bbc524f8/).

2. nos.nl/artikel/2489617-bijna-500-veehouders-melden-zich-voor-uitkoopregeling-merendeel-piekbelaster.

3. Niet elk Natura 2000-gebied is voor stikstof gevoelig (de meeste wel). De Natura 2000-gebieden die wel voor stikstof gevoelig zijn, zijn zonder uitzondering overbelast. Dat is dan overbelast in die zin dat de kritische depositiewaarde (KDW) wordt overschreden. De kritische depositiewaarde is (kort gezegd) een waarde die zo gesteld is dat als de stikstofdepositie onder die waarde blijft, zeker is dat de natuur niet verslechtert.

4. Niet alleen agrarische bedrijven zorgen voor stikstofdepositie. Ook andere sectoren, zoals de industrie, zorgen voor depositie. Aangenomen wordt wel dat agrarische bedrijven de meeste stikstofdepositie veroorzaken (zo’n 40% van de totale depositie). Dat is de reden dat er gekozen wordt voor subsidieregelingen voor de agrarische sector. Daar is immers het snelst de meeste winst te behalen. Dat wil niet zeggen dat andere bedrijven niet ook zullen moeten bijdragen in de reductie. Uit de diverse Kamerbrieven volgt ook telkens dat het ministerie met de grootste stikstofbelasters praat om te komen tot reductie.

5. Kamerbrief 24 april 2020, BPZ / 20120075.

6. rvo.nl/subsidies-financiering/lbv.

7. rvo.nl/subsidies-financiering/lbv-plus.

8. Over dit onderwerp verscheen ook een artikel van R. Ligtvoet, ‘De uitkoopregelingen en dwang: woest aan-/betrekkelijk?’, *TvAR* 2023, afl. 7-8, p. 451 e.v.

2. De Lbv

De Lbv⁹ is een subsidieregeling die het melkvee-, varkens- en pluimveehouders¹⁰ financieel mogelijk moet maken om hun bedrijf of een locatie van hun bedrijf vrijwillig en definitief te beëindigen. De Lbv loopt tot en met 1 december 2023.

Het hoofddoel van de Lbv is het realiseren van een structurele en blijvende reductie van stikstofdepositie op (geheel of gedeeltelijk) overbelaste en stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Daarnaast zijn er neven-doelen:

- afname van emissies van broeikasgassen en fijnstof;
- bijdrage aan de realisatie van de doelen uit het Klimaatpakket;
- blijvende krimp van de melkvee-, varkens- en pluimveestapel;
- afname van de productie van dierlijke mest (stikstof en fosfaat) en daarmee een afname van het landelijke mestoverschot;
- verbetering van het algehele leefklimaat in het buitengebied (bijvoorbeeld door afname van geuroverlast en het voorkomen van leegstand en ondermijning).

2.1. Voor wie?

De Lbv staat enkel open voor melkvee-, varkens- en pluimveehouders. Randvoorwaarde voor deelname aan de Lbv is dat de totale stikstofdepositie van een veehouderijlocatie¹¹ op een stikstofgevoelig en overbelast Natura 2000-gebied gelijk of hoger is dan de in bijlage 1 bij de Lbv genoemde minimale waarden. Het Natura 2000-gebied moet binnen een straal van 25 kilometer van de veehouderijlocatie liggen. Verder mag de veehouder geen andere afspraken hebben gemaakt over het sluiten van de locatie en mag hij nog geen begin hebben gemaakt met sluiting. Ook mag de veehouder geen stikstofruimte uit zijn vergunning gebruikt hebben voor het (zogenoemde) extern salderen, zijnde het ter beschikking stellen van die ruimte aan een derde die vervolgens (na afroaming) die ruimte gebruikt voor zijn activiteiten.

2.2. Afwijzingsgronden

De Lbv bepaalt – haast vanzelfsprekend – dat bedrijven of locaties waar feitelijk geen melkvee, pluimvee of varkens worden gehouden, niet in aanmerking komen voor subsidie. Het verminderen van stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden wordt immers niet bereikt met het sluiten van veehouderijlocaties waar (op kortere termijn) geen stikstofuitstoot is.

Verder komen uitsluitend bedrijven voor subsidie in aanmerking die in de laatste vijf jaar vóór de aanvraag hun productiecapaciteit op bedrijfseconomisch gangbare wijze onafgebroken hebben gebruikt. Veehouderijlocaties die nog maar relatief kort in gebruik zijn, kunnen dus

niet deelnemen aan de Lbv. De vereisten van het feitelijk houden van dieren en het onafgebroken gebruik van vijf jaar betekenen overigens niet dat er steeds dieren in de stallen moeten hebben gestaan. Als een stal in het kader van de reguliere bedrijfsvoering tijdelijk leegstaat, is dat geen afwijzingsgrond.

Als de veehouder het (zogenoemde) uitbreidingsverbod van de Meststoffenwet heeft overtreden, dan kan de aanvraag afgewezen worden. Deze afwijzingsgrond is als enige afwijzingsgrond discretionair geformuleerd (artikel 6 lid 3 Lbv) en geeft in zoverre voor de minister nog afwegingsruimte. De gedachte achter de afwijzingsgrond is het voorkomen van het bevoordelen/subsidiëren van veehouders die economisch voordeel hebben genoten van een overtreding. Ook andere ernstige overtredingen kunnen reden zijn voor afwijzing van de subsidieaanvraag. Bijvoorbeeld als het gaat om overtreding van de dierenwelzijnsreggeving.

2.3. De voorwaarden

Wat wordt van veehouders verwacht bij subsidiëring?

Veehouders die deelnemen aan de Lbv dienen de volgende maatregelen te nemen:

- het afvoeren van de dieren en aanwezige dierlijke mest;
- het doorhalen van de productierechten:
 - minimaal 80 procent van het op de locatie gebruikte productierecht voor varkens en pluimvee (varkens- of pluimveerecht);
 - minimaal 95 procent van het op de locatie gebruikte productierecht voor melkvee (fosfaat-recht);
- het intrekken van de relevante vergunningen en toestemmingen (waaronder – indien aanwezig – de omgevingsvergunning milieu en de natuurvergunning);
- het in gang zetten van een wijziging van het bestemmingsplan (naar een andere bestemming dan een agrarische);
- het slopen van de dierenverblijven, mestkelders en -silo's en sleuf- en voersilo's;
- het ondertekenen van de vaststellingsovereenkomst.

Deelnemende veehouders dienen binnen zes maanden na subsidieverlening de vaststellingsovereenkomst te tekenen. De overige maatregelen dienen – met uitzondering van de sloop – binnen twaalf maanden na ondertekening van de overeenkomst te zijn gerealiseerd. Deze termijn maakt het (dus) mogelijk om de laatste productieronde nog af te ronden.¹² Voor de sloop van stallen, mestkelders en -silo's, voer- en sleufsilo's geldt een termijn van maximaal achtentwintig maanden na het sluiten van de

9. Regeling van de Minister voor Natuur en Stikstof van 5 juni 2023, nr. WJZ/ 27312647, houdende regels voor de verstrekking van subsidie voor het sluiten van veehouderijlocaties voor de reductie van stikstofdepositie op natuurgebieden (Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor stikstofreductie), *Stcrt.* 2023, 14922.

10. Beperkt tot kippen en kalkoenen.

11. In de Lbv (wat ongebruikelijk) 'stikstofvracht' genoemd.

12. Hieruit volgt meteen ook dat in de Lbv (en overigens evenmin in de Lbv plus) niet is voorzien in een inkomensschadevergoeding. Dat is relevant als gekeken wordt naar de schadevergoedingsverplichtingen die bij onteigening ontstaan (zie onder 'verplichtend instrumentarium').

overeenkomst.¹³ Daarvoor kan op grond van de Wet natuurbescherming een ontheffing noodzakelijk zijn als er zich in de bouwwerken beschermde diersoorten (dreigen te) bevinden.

Het is overigens mogelijk om ontheffing te vragen van de sloopverplichting bij de (namens de minister subsidie verlenende) Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) (artikel 5). De veehouder dient daarvoor aanneemelijk te maken dat de bouwwerken voor langere tijd gebruikt zullen worden voor andere economische activiteiten dan het houden van vee, zoals bijvoorbeeld de opslag van caravans. Het bevoegd gezag moet met het beoogde gebruik instemmen. Sowieso geldt dat de nieuwe activiteiten niet meer mogen produceren dan vijftien procent van de stikstofemissie van de activiteit waarvoor voorheen toestemming is verleend. Alle overige, niet voor de nieuwe economische activiteit benodigde delen van de bouwwerken dienen te worden gesloopt. Vanzelfsprekend krijgt de veehouder voor de productiecapaciteit die mag blijven staan, geen subsidie.¹⁴

Veehouders met meerdere locaties kunnen deelnemen met één (of meerdere) locatie(s). De bedrijvigheid op de locaties waarvoor geen subsidie wordt aangevraagd, kan worden voortgezet.

2.4. Het 'beroepsverbod'

In de aanloop naar de beëindigingsregelingen was er veel te doen over het beroepsverbod dat de stoppende veehouder opgelegd zou gaan krijgen.¹⁵ De soep blijkt daar minder heet gegeten te worden dan ze wordt opgediend.

De stoppende veehouder moet bij subsidieverlening een overeenkomst sluiten met de Staat der Nederlanden. De modelovereenkomst is als bijlage 2 bij de Lbv opgenomen. De veehouder verklaart daarin:

1. niet langer landbouwhuisdieren op de locatie te zullen houden. Dat geldt voor de veehouder als persoon, maar ook voor eventuele rechtspersonen¹⁶ of samenwerkingsverbanden¹⁷ waarvan de veehouder deel uitmaakt;
2. bij vervreemding of ingebruikgeving van de productielocatie ervoor te zorgen dat de verkrijger of gebruiker op de locatie geen landbouwhuisdieren gaat houden;
3. dat hij (noch de rechtspersonen of samenwerkingsverbanden als onder 1 bedoeld) niet op een andere locatie binnen de Europese Unie dezelfde diersoort(en) met productierecht gaat houden die werden gehouden op de locatie die met subsidie op

grond van de Lbv wordt gesloten. Van belang is dat het enkel gaat om de diersoort(en) waarvoor subsidie op grond van de Lbv is verleend. Het is de veehouder dus wél toegestaan elders een andere diersoort te gaan houden.

Uit de eerste twee punten volgt al dat feitelijk geen sprake is van een beroepsverbod. De overeenkomst staat immers wel (mits tot 85% aan stikstofvracht wordt gereduceerd) andere landbouwactiviteiten toe op de locatie, zelfs het houden van andere dieren. Het derde punt verbiedt (immers) alleen het houden van dezelfde diersoort op een andere locatie.

2.5. De subsidie

De subsidie¹⁸ bestaat uit het volgende.

1. Een bijdrage van 100 procent voor het geheel of gedeeltelijk laten vervallen van het productierecht, met dien verstande dat maximaal subsidie wordt verstrekt voor het productierecht dat benodigd was voor het houden van melkvee, varkens of pluimvee op de betreffende locatie in 2021. Bij de vaststelling van de subsidie is de omvang van het feitelijk vervallen productierecht maatgevend. De (markt)waarde van het productierecht is door de minister vastgesteld. Daarbij heeft zij voor varkens- en pluimveerechten onderscheid gemaakt naar het concentratiegebied waarop het productierecht volgens artikel 26 van de Msw betrekking heeft.¹⁹
2. Een (forfaitaire) bijdrage van 100 procent voor het verlies van de waarde van op de veehouderijlocatie gebruikte productiecapaciteit voor het houden van diersoorten met productierecht (zijnde de gecorrigeerde vervangingswaarde). De gecorrigeerde vervangingswaarde is een maat voor de herbouwwaarde (vervangingswaarde) en benodigde investeringen in een veehouderijbedrijf, gecorrigeerd met een factor voor waardeverlies door veroudering. In het algemeen geldt: hoe sneller een veehouder zijn veehouderijactiviteiten beëindigt, hoe hoger de vervangingswaarde. De bijdrage voor het waardeverlies heeft alleen betrekking op daadwerkelijk voor het houden van melkvee, varkens of pluimvee gebruikte productiecapaciteit. Bouwwerken die gebruikt worden als opslag, als stalling of die kunnen worden gebruikt als calamiteitenstal, maar die in de gangbare bedrijfsvoering niet worden gebruikt voor het houden van vee, blijven dus buiten beschouwing. Ook eventuele

13. De sloopverplichting geldt niet voor dierenverblijven die gebruikt worden voor het houden van andere diersoorten dan melkvee, varkens of pluimvee. Die dierenverblijven mogen dus blijven staan. Het gevolg daarvan is wel dat het waardeverlies van productiecapaciteit die voor deze andere diersoorten is gebruikt, buiten beschouwing wordt gelaten bij het vaststellen van de hoogte van de subsidie.

14. *Stcr.* 2023, 14992, p. 28.

15. nos.nl/artikel/2474208-boeren-mogen-nu-uitgekocht-worden-maar-hoe-bepaal-je-de-waarde-van-hun-bedrijf.

16. Bestuurders en aandeelhouders.

17. Voor de maatschap zijn dit de maten. Voor een vennootschap onder firma zijn dit de vennoten.

18. Zie: rvo.nl/subsidies-financiering/lbv.

19. Varkensrechten – de waarde van het varkensrecht is vastgesteld op € 31 voor concentratiegebied Oost, € 150 voor concentratiegebied Zuid en € 27,50 voor overig Nederland. Pluimveerechten – de waarde van het pluimveerecht is vastgesteld op € 19 voor concentratiegebied Oost, € 10,75 voor concentratiegebied Zuid en € 8,25 voor overig Nederland. Fosfaatrecht – de waarde van het fosfaatrecht is vastgesteld op € 121 (bron: aanpakstikstof.nl).

productiecapaciteit die wordt gebruikt voor het houden van andere diersoorten dan melkvee, varkens en pluimvee blijft buiten beschouwing. De gecorrigeerde vervangingswaarde wordt bepaald door het aantal m² van het dierenverblijf te vermenigvuldigen met het bedrag dat in bijlage 3 van de Lbv is vermeld voor het betreffende dierenverblijf. Daarbij dient te worden uitgegaan van de levensduur van de romp van het dierenverblijf op het tijdstip dat is voldaan aan de vereisten.

3. De Lbv plus²⁰

De Lbv plus voorziet in een subsidieregeling voor de zogeheten piekbelasters. Deze regeling is op 25 november 2022²¹ aangekondigd. De Lbv plus en de Lbv zijn op dezelfde leest geschoeid. Veel is daarmee hetzelfde. Dat wat afwijkt, zal hierna worden benoemd.

De Lbv plus is opengesteld van 3 juli 2023 tot en met 5 april 2024 en kent dus een langere openstellingstermijn dan de Lbv.

De Lbv plus ziet op die bedrijven die de grootste stikstofdepositie (stikstofvracht) veroorzaken op Natura 2000-gebieden die stikstofgevoelig en overbelast zijn. Het gaat om zo'n 3000 bedrijven.²² De regeling staat open voor melkvee-, varkens-, pluimvee-²³ en (nieuw ten opzichte van de Lbv) vleeskalverhouders. Deze sectoren gezamenlijk zijn in Nederland verantwoordelijk voor circa 95 procent van de ammoniakemissie uit stallen en mestopslagen.²⁴

3.1. De doelgroep

Een piekbelaster is dat bedrijf wiens stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelig en overbelast Natura 2000-gebied dat binnen een straal van 25 kilometer van het bedrijf gelegen is, hoger is dan de drempelwaarde van 2500 mol stikstof per jaar.

Uit artikel 12 Lbv plus volgt dat de aanvragen op volgorde van binnenkomst worden behandeld. Dat wijkt af van de Lbv, waar een rangschikking op kostenefficiëntie uitgangspunt is. Dat betekent dat de RVO met een aanvraag van een piekbelaster meteen aan de gang kan.

3.2. De subsidie²⁵

De vergoeding bestaat uit drie onderdelen:

1. een bijdrage van 100 procent voor het geheel of gedeeltelijk laten vervallen van het productierecht;²⁶
2. een bijdrage van 120 procent voor het verlies van de waarde van de op de veehouderijlocatie gebruikte productiecapaciteit;
3. een bijdrage van € 45 per m² in de kosten voor sloop en afvoer van de productiecapaciteit.

Uit onderdeel 2 volgt dat er (ten opzichte van de Lbv) 20% extra aan waardeverlies vanwege het verlies aan productiecapaciteit wordt vergoed. De extra 20% moet de piekbelasters ertoe brengen hun bedrijf te beëindigen. Onderdeel 3 is sowieso extra. De reden dat de daarin genoemde sloopkosten onder de Lbv plus wel en onder de Lbv niet worden vergoed, is dat de minister eerder heeft aangegeven de Europese staatssteunkaders maximaal te willen benutten voor de Lbv plus. Onderdeel daarvan is een bijdrage in de sloopkosten.²⁷

4. De MGAB

Er staat nog een beëindigingsregeling op stapel en dat betreft de MGAB, een regeling die de provincies gaan uitvoeren.²⁸ Met de regeling kunnen provincies bedrijfslocaties aankopen van veehouders die vrijwillig willen stoppen of deze locaties met subsidie beëindigen.

De regeling is een aanvulling op de landelijke uitkoopregelingen, de Lbv en de Lbv plus. Voor veehouderijen die niet kunnen deelnemen aan de landelijke uitkoopregelingen, kan de MGAB dus een optie zijn. Ook bedrijven met andere diersoorten met een hoge stikstofvracht op voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden kunnen deelnemen. Bij de MGAB zijn naast een minimale stikstofdepositie op stikstofgevoelige en overbelaste natuur, de regionale doelen voor water, natuur en klimaat van belang. Op basis daarvan kijkt de provincie doelgericht op welke manier de stikstofneerslag op kwetsbare natuur binnen de provinciegrenzen kan worden verlaagd.²⁹

5. Andere subsidieregelingen

In haar Kamerbrief van 12 juni 2023 kondigde minister Van der Wal nog een aantal subsidieregelingen aan.³⁰

20. Regeling van de Minister voor Natuur en Stikstof van 5 juni 2023, nr. WJZ/ 27312934, houdende regels voor de verstrekking van subsidie voor het sluiten van veehouderijlocaties met piekbelasting op natuurgebieden (Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting), *Stcrt.* 2023, 15029.

21. *Kamerstukken II 2022/23*, 34682, nr. 108 als reactie op het rapport 'Wat wel kan' van Remkes, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 30252, nr. 34 en *Kamerstukken II 2022/23*, 35334, nr. 34.

22. *Stcrt.* 2023, 15029, p. 24.

23. Weer enkel kippen en kalkoenen.

24. *Stcrt.* 2023, 15029, p. 24. Een korte toelichting op het begrip 'ammoniak': er rijst wel eens wat spraakverwarring rond de begrippen 'ammoniak' en 'stikstof'. Vee produceert ammoniak. Ammoniak is een stikstofverbinding (NH₃). Nadat ammoniak met zuurstof in aanraking komt, slaat het neer als stikstof (N₂), vandaar dat over stikstofdepositie wordt gesproken.

25. Voor een rekentool, zie: rvo.nl/subsidies-financiering/lbv-plus.

26. Om vleeskalveren te kunnen houden, hoeft de veehouder niet te beschikken over fosfaatrechten. Vleeskalverhouders krijgen in zoverre geen vergoeding voor dit onderdeel.

27. *Stcrt.* 2023, 15029, p. 33 e.v.

28. De MGAB is het vervolg op de eerste tranche van de MGA (de MGA-1) die de provincies eerder hebben uitgevoerd. De MGA-1 is (na verlenging) op 1 december 2022 gesloten. Uit de Kamerbrief van minister Van der Wal van 30 juni 2023 (DGLGS / 27956236) volgt dat er op de sluitingsdatum van de regeling, als eerste stap in het aankoopproces, met 54 veehouderijen koopovereenkomsten zijn afgesloten. Op dit moment is er enkel nog een consultatieversie van de MGAB bekend: internetconsultatie.nl/mga2/b1.

29. aanpakstikstof.nl/maatregelen/landbouw/regeling-provinciale-aankoop-veehouderijen.

30. Kamerbrief 12 juni 2023, DGLGS / 27399214.

Deze zijn bedoeld om in het najaar van 2023 nog in werking te treden. Als gevolg van het vallen van het kabinet is het echter sterk de vraag of deze subsidieregelingen het licht gaan zien. Naar verwachting zal dat worden overgelaten aan een nieuw kabinet.³¹ Voor nu wordt ervan uitgegaan dat de regelingen er komen.

Voor *innovatie* wordt gewerkt aan de openstelling van de module Investerings van de subsidieregeling 'Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen'. Dat ziet dan op bedrijven die onder de aanpak piekbelasting vallen (maar niet willen meedoen aan de Lbv plus).

Een andere subsidieregeling in voorbereiding betreft het *extensiveren* van bedrijven. Het gaat dan om het verlagen van de veebezetting per hectare, waar een compensatie in de vorm van een subsidie tegenover staat. De regeling ziet op een brede groep van bedrijven, ook buiten de piekbelastersgroep.

Voor *omschakelen* naar een duurzame bedrijfsvoering (bijvoorbeeld biologisch of natuurinclusief) en/of naar plantaardige productie, komt steun beschikbaar in de vorm van gunstige leningen. De minister denkt tot slot aan het steunen van het *verplaatsen* van bedrijven (weg van Natura 2000-gebieden).

6. Het verplichtend instrumentarium

Al het voorgaande gaat uit van vrijwillige deelname van bedrijven. Wat nu als het vrijwillig instrumentarium niet werkt? Welke mogelijkheden staan de overheid dan ten dienste om het stikstofdossier vlot te trekken c.q. stikstofruimte te creëren voor ontwikkelingen als (niet onbelangrijk) woningbouw?

Over het algemeen worden onteigening en de intrekking van de natuurvergunningen gezien als de effectiefste instrumenten (vanuit de overheid gezien dan). Er zijn echter nog andere instrumenten die aan het slot van dit artikel kort zullen worden benoemd.

6.1. Onteigening

Onteigenen voor natuur is een gevoelig onderwerp en was jarenlang een absolute *no go* in Den Haag.³² Nood breekt wet en dat blijkt in het stikstofdossier steeds meer het geval, al maakte de uitkomst van de verkiezingen voor de Provinciale Staten met een monsterzege voor de BBB wel duidelijk dat de provincies de 'onteigeningskar' waarschijnlijk niet gaan trekken.

Onder de huidige Onteigeningswet zijn er twee mogelijkheden om te komen tot onteigening. Dat kan vanwege een bestemmingsplan (of de provinciale of Rijksvaariant daarvan: een inpassingsplan) (titel IV Onteigeningswet). Een andere mogelijkheid is met toepassing van titel VII, de titel voor landinrichtingsprojecten. Die laatste komt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 ja-

nuari 2024 als losse titel te vervallen. Dat laat onverlet dat nog altijd voor een landinrichtingsproject onteigend kan worden.

Er is een belangrijke maar bij de toepassing van beide titels (straks ook onder de Omgevingswet). De titels geven slechts een grondslag voor de onteigening van onroerende zaken, niet ook voor vermogensrechten. Dit maakt dat de rechten die een veehouder vergund zijn, zoals ammoniakrechten, niet ook meegenomen kunnen worden bij een onteigening op grond van deze titels. Die rechten blijven daarmee bij de veehouder en die kan ermee (als uitgangspunt) doen en laten wat hij wil. Zo kan hij ze (tegen betaling) doen overgaan op een derde die deze rechten dan kan gebruiken voor een uitbreiding van de veestapel. Dat wordt ook wel het extern salderen genoemd, dat hiervoor al aan de orde is gekomen.

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% van de stikstofdepositieruimte die overgaat, komt te vervallen. Die 30% korting 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, ingeval wordt gekozen voor het wegbestemen van een bedrijf, zal het gehele bedrijf moeten worden wegbestemd en zal aan het bedrijf de vermogensschade, inkomensschade en (eenmalige) bijkomende schade³³ als gevolg van de onteigening volledig moeten worden vergoed.

Met name de inkomensschadevergoeding (het gemis aan inkomen uit het bedrijf over een langere periode) is een wezenlijk verschil met de beëindigingsregelingen. Die wordt bij de regelingen niet vergoed en in zoverre zou toepassing van het onteigeningsmiddel de veehouder meer bieden dan deelname aan een beëindigingsregeling.

In feite is het verkrijgen van de onroerende zaken bij de onteigening enkel 'bijvangst'. De onteigenende overheid 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 de onteigenende overheid waarschijnlijk zo worden dat de veehouders de nieuwe bestemming (zonder (intensieve) veehouderij) zelf zullen mogen realiseren. In ruil voor de beëindiging van de (intensieve) veehouderij, zullen de veehouders 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

31. Op het moment van het afsluiten van deze bijdrage moet de Tweede Kamer nog overleggen en beslissen over de vraag of het stikstofdossier controversieel wordt verklaard.

32. Zie ook G.J.M. de Jager, 'Onteigenen voor natuur', *TvAR* 2021, afl. 12.

33. Zijnde standaard de drie schadeposten die (zo ze zich voordoen) voor vergoeding in aanmerking komen bij onteigening.

van het wegvallen van de (intensieve) veehouderijbestemming.

Zowel gemeentes, provincies als het Rijk hebben de bevoegdheid tot onteigening, zowel onder de huidige Onteigeningswet als (per 1 januari 2024) onder de Omgevingswet. Het is de vraag wie voor het middel gaat kiezen. Van de provincies is weinig te verwachten vanwege de uitkomst van de verkiezingen en ook gemeentes zullen aarzeling hebben vanwege het ingrijpende karakter van het middel dat politiek zeer gevoelig ligt. Het zal dan op het Rijk aankomen. Sowieso geldt dat het Rijk als enige 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.

Tot slot is van belang dat onteigening – anders dan de Lbv en Lbv plus – geen ‘beroepsverbod’ met zich brengt. Bovendien is er in de minnelijke fase van onteigening (alles moet worden geprobeerd om onteigening te voorkomen) ruimte om te onderhandelen. Die ruimte is er bij de beëindigingsregelingen niet of veel minder, omdat de regelingen dwingende (subsidie)voorwaarden kennen.

Al met al lijkt onteigening dus zo slecht nog niet, al zullen de veehouders die het gaat overkomen dat waarschijnlijk anders ervaren als gevolg van het dwingende en langdurige karakter van het middel. Voor veehouders, zeker voor degenen die overwegen te stoppen, is het in zoverre kiezen tussen twee kwaden en biedt het aanvragen van een subsidie onder de Lbv en Lbv plus wellicht juist meer zekerheid. De zak met geld is dan een gegeven, terwijl het nog maar afwachten is of de overheid (welke dan ook) ooit gaat kiezen voor het onteigeningsmiddel.

6.2. Intrekken van vergunningen

De Wet natuurbescherming (Wnb) biedt gedeputeerde staten van de provincie de bevoegdheid om de natuurvergunning van een veehouderij in te trekken. Dat kan als de vergunning in strijd met de wettelijke voorschriften is verleend (artikel 5.4 lid 1 onder c Wnb). Artikel 5.4 lid 2 Wnb bevat zelfs een verplichting om tot intrekking van de vergunning over te gaan als dat nodig is voor het zogenoemde ‘verslechteringsverbod’ dat is opgenomen in de Habitatrictlijn (HrI). Uit jurisprudentie volgt dat de lat hoog ligt,³⁴ maar het is bepaald niet denkbeeldig dat het gaat gebeuren.³⁵

Het intrekken van de vergunning van een veehouder leidt ertoe dat de veehouder zijn veehouderij van de ene op de

andere dag niet langer mag exploiteren. Een paardenmiddel in optima forma. Dat de veehouder voor dat nadeel gecompenseerd moet worden, is een gegeven. Anders dan bij onteigening heeft de veehouder slechts nadeelcompensatierechten. Dat betreft dan schade die redelijkerwijs niet of geheel ten laste van de veehouder behoort te blijven. Met andere woorden: alleen de onevenredige schade als gevolg van een intrekking wordt vergoed. Er wordt daarbij (naar verwachting) rekening gehouden met het zogenoemde ‘normaal maatschappelijk risico’. Het normaal maatschappelijk risico houdt kort gezegd in dat sommige nadelen als gevolg van overheids-handelen nu eenmaal ondergaan moeten worden en dus voor rekening en risico van in dit geval de veehouder blijven. Dat in rechte aangenomen wordt dat er een correctie vanwege het normaal maatschappelijk risico mag worden toegepast, is waarschijnlijk, al is er ook Europese jurisprudentie die het toepassen van zo een correctie beperkt.³⁶

Daarmee krijgen veehouders bij intrekking van hun natuurvergunning dus minder dan bij onteigening en dat maakt dat overheden eens te meer goed doordrongen moeten zijn van de zwaarte van dit instrument en een noodzaak om actief te handelen om te voorkomen dat het middel toegepast moet worden.³⁷

6.3. Andere opties van dwang

Als ‘dwingend instrumentarium’ staan vooral onteigening en het intrekken van vergunningen in de belangstelling. Er zijn echter twee andere opties, die ook dwingend kunnen zijn. Het gaat om landinrichting en om ‘normeren en beprijzen’. Die opties komen hierna nog kort aan bod.

- Wet inrichting landelijk gebied

Het instrument landinrichting wordt gebruikt om buitengebieden her in te richten en zo landbouw, natuur, landschap, waterbeheer en recreatie elk voor zich een plek te geven. Het kan dus worden gebruikt voor het behoud en de ontwikkeling van natuurwaarden.³⁸ Daarmee zou – in ieder geval in theorie – een nieuwe indeling van natuur- en landbouwgrond in (grote delen van) Nederland kunnen worden bewerkstelligd, met een minder grote stikstofvracht op de voor stikstof gevoelige, overbelaste Natura 2000-gebieden tot gevolg.³⁹

- Normeren en beprijzen

Onder normeren wordt doorgaans regulering verstaan. Dit betekent dat de overheid normen stelt (voor in dit geval de vermindering van stikstofuitstoot en/of neerslag), waaraan een product of proces moet voldoen. Vervolgens

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

35. In de (vak)literatuur wordt al aangenomen dat sommige bedrijven niet aan intrekking zullen ontkomen. Chris Backes: ‘Ik zie niet in hoe je onder het intrekken van vergunningen uitkomt’ – In de media – Universiteit Utrecht (uu.nl).

36. EHRM 13 januari 2015, 65681/13 (*Vékony/Hongarije*).

37. Het kan namelijk zo zijn dat het bevoegd gezag het middel niet wil toepassen, maar vanwege handhavingverzoeken van milieuorganisaties uiteindelijk door de rechter gedwongen wordt het besluit te nemen, zie ook de uitspraak in voetnoot 34.

38. J. Heinen, ‘Landinrichting voor het realiseren van natuurdoelen’, *BR* 2021/11.

39. Zie daarover: ‘Ruilverkaveling: onorthodox, maar “kan een oplossing voor de stikstofcrisis zijn”’, RTL Nieuws 7 december 2019.

handhaaft de overheid deze normen.⁴⁰ Met beprijzen wordt een financiële prikkel bedoeld om in dit geval natuur- en milieuschade te verminderen. Aan de ammoniakemissie van veehouders kan bijvoorbeeld een heffing worden verbonden (die dan zal moeten worden doorbelast in de prijs die veehouders moeten rekenen voor hun producten, lijkt me).

7. Conclusie

In deze bijdrage is stilgestaan bij de landelijke beëindigingsregelingen voor veehouderijen die moeten gaan zorgen voor een verminderde stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden. Het grote doel van deze regelingen is het creëren van ruimte voor andere sectoren van onze economie, zoals de industrie en woningbouw. In zoverre dienen deze regelingen een belangrijk doel en moeten we hopen dat de regelingen slagen.

Of de inhoud helemaal is wat de praktijk daarvan verwachtte, is een tweede. Voor bedrijven die al dachten aan stoppen, zullen deze regelingen een prima compensatie voor beëindiging bieden. Voor die bedrijven die nog vol in bedrijf zijn, zijn de regelingen mogelijk net te mager. Met name het ontbreken van tijdelijke inkomenscompensatie kan/zal als een gemis worden ervaren, is mijn verwachting.⁴¹

Mochten deze (vrijwillige) regelingen geen succes worden en dus niet het gewenste effect hebben, zullen Rijk en provincies (en mogelijk ook gemeentes) zich (al dan niet daartoe gedwongen) moeten beraden of zij gebruik gaan maken van het verplichtend instrumentarium om tot bedrijfsbeëindigingen te komen. Dat gaat dan met een ont-eigening van veehouderijen of een intrekking van de natuurvergunning van die veehouderijen. Het is aan de overheden om een (beleids)keuze daarin te maken. Dit overigens daargelaten dat Nederland op grond van het Europeesrechtelijke kader in de Habitatrictlijn zich linksom of rechtsom verbonden heeft om (kort gezegd) de natuur te beschermen. De keuzes waar Nederland nu voor staat, zullen – anders gezegd – een keer moeten worden gemaakt.

40. Denk bijvoorbeeld aan emissiestandaarden, waarbij grenzen worden gesteld aan wat een individuele bron maximaal mag uitstoten.

41. De ene beëindigingsregeling is ook niet de andere. Als deze beëindigingsregelingen worden vergeleken met de beëindigingsregeling die in het leven werd geroepen bij het vervroegde verbod op het houden van pelsdieren, dan valt op dat in die laatste regeling inkomensschade wél tijdelijk werd vergoed, zie artikel 4 Beleidsregel compensatie vervroegde beëindiging pelsdierhouderij, *Stcrt.* 2021, 5472. De verschillen worden verklaard doordat niet alle schadeposten zomaar kunnen worden vergoed. Europeesrechtelijk zijn er immers beperkingen vanuit het verbod op het verlenen van staatssteun (artikel 107 VWEU). Er is wat betreft de beëindigingsregelingen gezocht naar dat wat maximaal mogelijk is, zo volgt uit de toelichtingen bij de beide beëindigingsregelingen en er is ook geen reden om daaraan te twijfelen. Op het totaalpakket aan steun is uiteindelijk ook goedkeuring vanuit de Europese Commissie gekomen.