



mr. P.S.A. Overwater en ir. C.A.C. Frikkee<sup>1</sup>

## Het (in)direct onteigenen voor de reductie van stikstofuitstoot

De stikstofperikelen, waarbij de overheid lijnrecht is komen te staan tegenover de boeren, domineerden het afgelopen jaar 2022 mede het nieuws. Met als nog steeds zichtbare uiting de omgekeerd gehesen vlaggen in het landelijk gebied. Inhoudelijk gaat het daarbij om de vraag of de stikstofuitstoot door de landbouw moet verminderen en zo ja, waar en hoeveel.

De overheid en de boeren vonden elkaar hierbij op één punt, namelijk dat het grondbeleidsinstrument onteigenen niet voor de vermindering van de stikstofuitstoot zou worden ingezet.

De overheid deed dat door te zeggen dat onteigening een verschrikkelijk instrument is en dat er voor de vermindering van stikstofuitstoot niet kan worden onteigend. De boeren deden dat door zich te verzetten tegen een door onteigening van agrarische bedrijven afgedwongen vermindering van de uitstoot van stikstof.

Inmiddels lijkt het eerste stof neergedwarreld en staat wel vast dat de landbouw, net als de industrie, transport, de bouw en lucht-, zee- en scheepvaart zal gaan bijdragen aan een vermindering van de stikstofuitstoot. In het geval van de landbouw wil men de benodigde vermindering vooral bereiken door het houden van minder vee.

Dat als uitgangspunt nemende, speelt nog steeds de vraag: hoe één en ander vorm te geven? Door het Rijk wordt aangegeven dat er ingezet zal gaan worden op een 'woest aantrekkelijke vrijwillige opkoopregeling', waarbij doorschemert dat wanneer die regeling niet tot voldoende reductie leidt, toch gekozen zal worden voor de inzet van het grondbeleidsinstrument onteigening dan wel het intrekken van vergunningen.

### Vragen waar in dit artikel niet op wordt ingegaan

Er kunnen wat ons betreft vraagtekens worden gezet bij zowel het standpunt van de overheid als bij dat van de boeren.

- Voor wat betreft het standpunt van de overheid dat onteigening een verschrikkelijk instrument is: dit instrument wordt ingezet wanneer de overheid in het algemeen belang (dus namens ons allen) besluit dat er een ander dan het bestaande gebruik van de grond moet komen. Duidelijk is dat dit het geval is bij de vermindering van stikstofuitstoot door het houden van minder vee. In casu is er dus geen sprake van vrijwilligheid, maar van een door de overheid gedwongen ander gebruik. Zo'n inbreuk op het grondrecht eigendom in het algemeen belang is alleen toegestaan op voorwaarde dat degene die wordt gedwongen zijn grond anders te gaan gebruiken danwel in eigendom af te staan, daarvoor volledig schadeloos wordt gesteld. De vraag is waarom de overheid hier niet voor kiest in het geval van stikstofreductie, maar anders dan in alle andere gevallen waarbij er een gedwongen inbreuk wordt gemaakt op het eigendomsrecht, het laat voorkomen dat er vrijwillig

---

<sup>1</sup> Peter Overwater en Diana Frikkee zijn respectievelijk als grondzakenjurist en grondzakendeskundige op ZZP basis verbonden aan Overwater Grondbeleid Adviesbureau BV te Strijen. [poverwater@overwater-grondbeleid.nl](mailto:poverwater@overwater-grondbeleid.nl) en [dfrikkee@overwater-grondbeleid.nl](mailto:dfrikkee@overwater-grondbeleid.nl)

gekozen kan worden voor (komende) stoppersregelingen Is dat omdat de overheid op dit dossier onvoldoende gezag heeft om hier haar doorzettingsmacht in het algemeen belang in te zetten? Loopt de overheid hierdoor dan niet het risico zo van kwaad tot erger te vervallen, als ze later toch zal moeten overgaan tot onteigenen, om aan haar wettelijke reductieverplichting te kunnen voldoen?

- Voor wat betreft het standpunt van de boeren dat vermindering van de uitstoot niet mag worden afgedwongen door onteigening: uitgangspunt is dat de uitstoot van stikstof zal worden verminderd, dus van vrijwilligheid is er al geen sprake meer. De vraag is waarom de boeren dan niet pleiten voor de rechtsbescherming en de volledige schadeloosstelling van een onteigeningsprocedure. Met als risico dat als de opkoopregelingen tot onvoldoende reductie leiden de overheid toch kiest voor het intrekken van vergunningen, zonder dat daarvoor een volledige schadeloosstelling moet worden betaald maar met het risico van 'slechts' een tegemoetkoming op basis van nadeelcompensatie?

Het beantwoorden van deze vragen gaat de reikwijdte van dit artikel te buiten. Reden waarom hier wordt volstaan met het signaleren van deze vragen. Dit in de hoop dat er door anderen verder over wordt gedacht en geschreven.

## **Vragen waar wij in dit artikel wel op ingaan**

### **1. Kan er worden onteigend ten behoeve van de reductie van stikstof?**

Dat kan van agrarisch vastgoed zowel voor een functiewijziging als voor een aanpassing van het agrarische gebruik.

### **2. Is maatwerk bij onteigening mogelijk?**

Ja, zowel bij het aanpassen van de bestemming van de boerderij als bij het onderhandelen over de schadeloosstelling.

### **3. Hoe nu verder met de planvorming voor de reductie van stikstof?**

Dat gaan de provincies in opdracht van het Rijk invullen.

## **Ad 1. Kan er worden onteigend ten behoeve van de reductie van stikstof?**

De uitstoot van stikstof wordt veroorzaakt door de exploitatie van een inrichting (melkveehouderij, intensieve veehouderij etc.), waartoe men bevoegd is op basis van een Wet natuurbescherming-vergunning (hierna: Wnb-vergunning) als die exploitatie negatieve gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Anders dan productierechten zoals vroeger het melkquotum en nu de fosfaatrechten, pluimveerechten en varkensrechten is niet in de Wet natuurbescherming opgenomen dat het recht om stikstof uit te stoten apart kan worden overgedragen. Evenmin is in de wet een definitie van stikstofrechten opgenomen. Wel kan er soms extern worden gesaldeerd, maar dat gebeurt dan door het stoppen van activiteiten met stikstofdepositie en het laten intrekken van de Wnb-vergunning, waarna 70% van de depositieruimte wordt vergund aan een andere partij. Dit in ruil voor een betaling. Er wordt er daarom algemeen van uitgegaan dat het recht om stikstof uit te stoten niet kan worden overgedragen en daarom niet kwalificeert als een vermogensrecht. Dit wordt wel samengevat als: stikstofrechten bestaan niet. Daarnaast kan het recht om stikstof uit te stoten sowieso niet worden onteigend, want alleen onroerende zaken (en zakelijke en gebruiksrechten daaromtrent) kunnen worden onteigend.

Daarentegen kan door het onteigenen van een agrarisch bedrijf wel de uitstoot van stikstof worden beëindigd, omdat door de onteigening van een bedrijf, bijvoorbeeld voor de bestemming natuur, na de eigendomsovergang door het inschrijven van het onteigeningsvonnis, op de locatie geen stikstofproductie meer zal plaatsvinden. Extern salderen zal dan ook niet meer mogelijk zijn, omdat een daarvoor vereiste in werking zijnde, dan wel weer op te starten inrichting ontbreekt. Mocht een onteigende voordien extern hebben gesaldeerd (wat maar zelden voorkomt), dan zal er ten tijde van de peildatum op basis waarvan de uitgangspunten voor de schadeloosstelling worden bepaald, geen sprake meer zijn van een volwaardig agrarisch bedrijf en zal de schadeloosstelling naar beneden worden aangepast. Extern salderen zal voor een eigenaar dan slechts interessant zijn in een situatie waarbij er een niet-agrarische meerwaarde voor het extern salderen zal worden betaald, bijvoorbeeld omdat het een bouwactiviteit mogelijk maakt. Overigens gaat dat gepaard met een wettelijke korting van 30% van de toegestane stikstofproductie.

## **Ad 2. Is maatwerk bij onteigening mogelijk?**

Dat lijkt bij de reductie van stikstof zeker het geval. Immers er wordt dan niet primair onteigend voor een ander gebruik waarvoor het vastgoed moet wijken (bijvoorbeeld voor een spoorlijn), maar voor een ander gebruik waarvoor het vastgoed niet perse' hoeft te wijken.

1. Het eerste moment voor maatwerk is dat waarbij de bestemming wordt gewijzigd. Aan de voorwaarde om te kunnen onteigenen, namelijk een gewijzigde bestemming, wordt voldaan, door elk ander toegestaan gebruik waarbij geen stikstof door vee wordt uitgestoten.

Er kan worden geprobeerd een potentieel pijnpunt weg te nemen, door de agrarische bedrijfswoning niet weg te bestemmen. Die kan blijven staan als bedrijfswoning als de bestemming die van bedrijvigheid wordt, dan wel kan de bestemming worden omgezet naar een burgerwoning. Dan is die belangrijke gevoelsmatige angel er uit en er kan door de eigenaar al zijn mee gedacht met een alternatieve aanwending van het erf en de gebouwen.

In het geval van een melkveehouderij gaat het om grond en bedrijfsgebouwen. De grond krijgt bijvoorbeeld een niet-agrarische bestemming van natuur met agrarische medegebruik en de gebouwen krijgen bijvoorbeeld de bestemming opslag, kinderdagverblijf, B&B of recreatie met groepsaccommodatie. De schadeloosstelling ziet op het minder waard worden van grond, gebouwen en inrichting, de kosten van ombouwen van schuren, liquidatieschade levende have, eventuele inkomensschade, kosten nieuwe vergunningen, stagnatieschade, belastingschade en de advieskosten. Daarnaast kunnen in overleg allerlei zaken/wensen in natura worden geregeld.

Bij intensieve veehouderij gaat het vooral om de bedrijfsgebouwen. Ook dan kan worden onderzocht of die gebouwen kunnen worden herbestemd voor bedrijvigheid, opslag, kinderopvang, recreatie en ga zo maar door. Ook kan worden aangehaakt bij de ervaringen opgedaan met de eerdere stoppersregelingen voor intensieve bedrijven en kan herbestemming plaatsvinden al dan niet in combinatie met het ter plaatse mogelijk maken van bouwkevels.

Desgewenst kan de eigenaar er ook voor kiezen niet op de locatie te blijven wonen en te blijven ondernemen en zich in geld te laten uitbetalen, want daar heeft hij in principe recht op.

2. Het tweede moment voor maatwerk is dat ontstaat op het moment dat er wordt onderhandeld over het bereiken van een minnelijke verwerving ter voorkoming van onteigening. Dit houdt in dat zeker wordt gesteld dat de stikstofuitstoot stopt en de ondernemer op basis van de planologische wijziging en een te ontvangen bedrag hiermee akkoord gaat. Hier is maatwerk mogelijk, bijvoorbeeld in de timing van stoppen of door te werken met Ruimte voor Ruimte woningen.

Beide partijen kunnen belang hebben bij het doorlopen van dit proces. De overheid weet zeker dat de stikstofuitstoot zal verminderen en voldoet aan de formele eisen om zo nodig te onteigenen. De ondernemer heeft twee momenten om invloed te hebben op zijn toekomst en kan altijd als laatste optie kiezen voor geld. Van de overheid mag hiervoor medewerking worden gevraagd. Ook in de zin dat waar het eerste doel is, ervoor zorgen dat de stikstofuitstoot afneemt, zij instemt met andere bestemmingen die t.o.v. andere geldende programma's misschien niet optimaal zijn. Als de fysieke leefomgeving er per saldo maar op vooruitgaat.

Voorwaarde is wel dat partijen daarover met elkaar in gesprek zullen gaan. Het is aan de overheid om nu een beleid te gaan voeren op basis waarvan ook de agrariërs de dialoog aan willen gaan.

### **Ad 3. Hoe nu verder met de planvorming voor de reductie van stikstof?**

Inmiddels is bestuurlijk (coalitieakkoord) en wettelijk (Wet stikstofreductie en natuurverbetering) vastgelegd dat 74% van het stikstofgevoelige areaal van Natura 2000-gebieden respectievelijk in 2030 en 2035 onder de Kritische Depositiewaarde (KDW) moet zijn gebracht.

Deze stikstofopgave maakt onderdeel uit van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Daarmee wil de overheid vóór 2030 de natuur ruimte bieden voor herstel en versterking, de kwaliteit van water en bodem verbeteren en meer doen tegen klimaatverandering. Hiervoor is € 25 miljard beschikbaar gesteld.

Het Rijk heeft de provincies opdracht gegeven het NPLG voor 1 juli 2023 te vertalen naar gebiedsprogramma's en bijbehorende kaarten, met doelen voor emissiereductie, natuurherstel en water en hoe die doelen bereikt moeten worden. In de daarbij verstrekte handreiking voor het opstellen van gebiedsprogramma NPLG is in Bijlage 5 ingegaan op het in beeld brengen van hoe en waar de reductie zal worden gerealiseerd. Het geld zal ter beschikking worden gesteld aan alle overheden op basis van een aanvraag die gebaseerd moet zijn op gebiedsprogramma's.

In Bijlage 1 zijn de instrumenten, handelingen en maatregelen benoemd die kunnen worden ingezet bij een provinciaal gebiedsproces. Dat eindigt met het inzetten van het grondinstrumentarium waaronder onteigening.....

### **Belang voor de praktijk**

Het bovenstaande betekent dat er een grote uitvoeringsopgave bij provincies terecht zal gaan komen. Iets waar provincies niet van nature mee bezig zijn. (Te) gechargeerd gesteld: om van het sec aanleggen van provinciale wegen en -fietspaden, het (na het opheffen van de Dienst Landelijk Gebied) erbij hebben gekregen van de realisatie van het Natuur Netwerk Nederland naar het nu moeten gaan zorgen voor ander grondgebruik in het hele landelijk gebied.

Dat vergt veel van de provinciale inzet op het gebied van planologie, vergunningverlening en het toepassen van grondbeleidsinstrumenten. Dit alles met als rode draad: het tijdig veranderen van grondgebruik. Daarvoor is nodig het maken van plannen, het ter beschikking krijgen van geld en het met eigenaren van grond tijdig overeenkomen van ander gebruik dan wel het daarvoor door de overheid verwerven van grond.