

Onteigenen voor een natuurontwikkeling: panacee voor de stikstofcrisis?

O&A 2022/3

In de media is melding gemaakt van het feit dat er vergevorderde plannen zijn om boeren nabij stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te onteigenen om op die manier de stikstofuitstoot terug te brengen. De auteur gaat in deze bijdrage in op de mogelijkheden voor provincies om te onteigenen ten behoeve van natuurontwikkelingen, waardoor stikstofreductie wordt bereikt. Ook gaat hij kort in op de mogelijkheid om stikstofwinst te behalen door – in aanvulling op de onteigening dan wel zelfstandig – de natuurvergunning in te trekken.

1. Aanleiding

Op 6 september 2021 bevestigde de demissionaire Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) in een interview met het *Algemeen Dagblad* dat er vergevorderde plannen waren om boeren te onteigenen om zo de stikstofuitstoot terug te brengen.² Kort daarna – op 15 september 2021 – lekte een advies van het kantoor van de Landsadvocaat uit waarin werd gewezen op de mogelijkheid om de natuurvergunning van boeren in te trekken om zo stikstofwinst te behalen.³ Deze paardenmiddelen zouden noodzakelijk zijn omdat het leeuwendeel van de voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden te maken heeft met een overbelasting van stikstof.⁴ De daarop volgende commotie⁵ was enigszins te verwachten, omdat de vergunning voor een boer heilig is⁶ en het onteigenen van agrarische grond ten behoeve van natuur altijd omstrede is geweest.⁷ Dat is mogelijk ook de reden dat de VVD, D66, CDA en ChristenUnie in het op 15 december 2021 gepubliceerde

Coalitieakkoord⁸ enigszins vaag blijven over de inzet van het onteigeningsinstrument als oplossing voor de stikstofcrisis. Er is welgeteld één cryptische zin aan gewijd in het Coalitieakkoord. Deze luidt als volgt:⁹

“In gebieden waar de opgave tot emissiereductie en natuurherstel dermate groot is dat vrijwilligheid niet langer vrijblijvendheid betekent, gaan we op het boeren-erf het gesprek aan om samen te zoeken naar de mogelijkheden.”

Hoewel het ‘o-woord’ niet wordt gebruikt, wordt wel benadrukt dat er gebieden zijn waar de noodzaak tot emissiereductie zo groot is dat ‘vrijwilligheid niet langer vrijblijvendheid betekent’. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de optie van onteigening van boeren door de regeringspartijen wordt opgehouden.¹⁰ Minister van Financiën Hoekstra heeft dit in een interview met de *NOS* ook bevestigd.¹¹ Hij suggereerde echter dat massale onteigeningen niet in de lijn der verwachting liggen, omdat de insteek is om er samen met de boeren uit te komen.

De vraag is echter of het onteigeningsinstrument inderdaad maar incidenteel zal moeten worden ingezet. Het verleden leert namelijk dat boeren maar beperkt gebruik hebben gemaakt van regelingen om in ruil voor een geldbedrag vrijwillig te stoppen, zoals de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen¹² en de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden.¹³ Er kan in mijn ogen worden betwijfeld of de aanvullende regelingen die in 2022 van kracht zullen worden,¹⁴ zullen bewerkstelligen dat genoeg boeren vrijwillig stoppen om de gewenste stikstofreductie te bereiken. In dit kader is relevant dat

1 Mr. H.X. (Hugo) Botter is advocaat bij AKD N.V. en onder meer gespecialiseerd in onteigeningsrecht en nadeelcompensatie. De auteur dankt J.A.M. (Jos) van der Velden voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.
2 <https://www.ad.nl/politiek/schouten-tot-mijn-spijt-zijn-plannen-over-onteygening-van-boeren-gelekt-a5a1a42d/>.
3 <https://www.ad.nl/binnenland/landsadvocaat-over-stikstofaanpak-pak-boer-vergunning-af-a854ac31/>.
4 Zie: *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 3, p. 6. Ten tijde van PAS was deze overbelasting aanwezig bij 118 van de in totaal 129 voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden.
5 <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/3787083/hoe-onteygenen-van-boeren-een-reele-optie-is-geworden-in-de-stikstof-strijd>; <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/landsadvocaat-bepleit-intrekken-vergunningen-van-boeren-bdecb3d2/>.
6 <https://www.ed.nl/binnenland/landsadvocaat-over-stikstofaanpak-pak-boer-vergunning-af-a854ac31/>.
7 Er zijn in de Tweede Kamer zelfs moties ingediend om ervoor te zorgen dat het instrument van onteigening niet zou worden ingezet om agrarische gronden te verwerven ten behoeve van de aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur. Zie: *Kamerstukken II 2010/11*, 32670, nr. 16. Zie ook: G.J. de Jager, ‘Onteigenen voor natuur’, in: E.W.J. de Groot & R.D. Harteman (red), *Bijzonder geschikt voor het werk* (H.J.M. van Mierlobundel), Den Haag: IBR 2012, p. 63 e.v.

8 Voluit: Coalitieakkoord 2021-2025: ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst d.d. 15 december 2021’.
9 Coalitieakkoord 2021-2025: ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst d.d. 15 december 2021’, p. 11.
10 <https://www.rtvoost.nl/nieuws/2040308/Boeren-over-regeeraakkoord-Lat-stikstofvermindering-te-hoog-blij-dat-halvering-veestapel-van-tafel-is>.
11 <https://www.youtube.com/watch?v=9klqEMr5vzI&t=103s> (vanaf 1 uur en 17 minuten).
12 Voluit: Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 10 oktober 2019, nr. WJZ/19237719, tot vaststelling van een regeling voor de verstrekking van subsidie voor het saneren van varkenshouderijlocaties in verband met geurhinder. Aanvankelijk hadden 502 boeren zich aangemeld. Circa 35% van de verstrekte subsidiebeschikking heeft uiteindelijk niet geresulteerd om de beëindiging van een varkenshouderijlocatie en is daarom ingetrokken. Zie: *Kamerstukken II 2020/21*, 35334, nr. 164.
13 Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 27 oktober 2020, nr. WJZ/ 20259020, houdende eenmalige specifieke uitkering ten behoeve van de gerichte opkoop van veehouderijen ter vermindering van de stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.
14 *Kamerstukken II 2020/21*, 35334, nr. 164. Het gaat om de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijen (Lbv) en de Maatregel gerichte Opkoop (MGO).

in een rapport van Wageningen University & Research de verwachting wordt uitgesproken dat pluimveebedrijven in ieder geval geen gebruik zullen maken van een vrijwillige beëindigingsregeling.¹⁵ Zij hebben namelijk een goed inkomen en de marktperspectieven zijn dermate gunstig dat zij hun bedrijf eerder aan een andere pluimveehouder zullen verkopen. Verder geldt dat er ook een aantal boeren is dat – zo erkende ook de Minister van LNV¹⁶ – gewoon liever wil blijven boeren.

Gelet op de verwachting dat niet genoeg boeren vrijwillig zullen meewerken aan het beëindigen van hun bedrijf in combinatie met de enorme opgave om de stikstofuitstoot terug te dringen,¹⁷ denk ik dat het middel van onteigening toch vaak zal moeten worden ingezet.

Daarom ga ik in deze publicatie in op de mogelijkheid om een agrarisch bedrijf dat stikstof uitstoot op een voor stikstof gevoelig Natura 2000-gebied te onteigenen. Het gaat dan – meer specifiek – om de onteigening ten behoeve van het realiseren van een nieuwe natuurontwikkeling op de plek van het agrarisch bedrijf waardoor tevens stikstofwinst wordt behaald. Ik zal ook nog kort stilstaan bij het andere paardenmiddel om stikstofreductie te bewerkstelligen, te weten de (gedeeltelijke) intrekken van de aan een boer verleende natuurvergunning. Tot slot maak ik enkele opmerkingen over de verwervingsstrategie.

2. De (on)mogelijkheden van onteigening ten behoeve van natuur

In een door de Raad voor de Leefomgeving opgesteld rapport uit 2008 wordt gesteld dat er relatief weinig werd onteigend ten behoeve van natuur.¹⁸ Dit kwam volgens P.C.E. van Wijmen e.a. met name door bepaalde ‘emotionele bezwaren’ tegen het afpakken van grond van boeren om natuurontwikkelingen mogelijk te maken. Juridisch gezien waren er echter geen beletsels voor onteigening. Die zijn er anno nu nog steeds niet¹⁹ en zullen er ook niet zijn onder de vigeur van de Omgevingswet, althans voor zover er wordt onteigend voor een nieuwe natuur ontwikkeling (stikstofreductie zelf kan – zoals hierna in par. 2.2 wordt aangegeven – niet het doel zijn). Er kan namelijk aan alle materiële vereisten voor onteigening worden voldaan. Wel

zijn er enkele aandachtspunten die specifiek spelen bij het onteigenen van agrarische bedrijven om de stikstofuitstoot terug te dringen. Deze aandachtspunten zullen hieronder – per materieel vereiste²⁰ – worden beschreven.

2.1 Alleen een onroerende zaak kan worden onteigend

Het eerste vereiste betreft het feit dat er in beginsel²¹ slechts een onroerende zaak²² kan worden onteigend. Bij een onroerende zaak kan het gaan om een perceel met daarop agrarische bedrijfsgebouwen. Om stikstofreductie te bewerkstelligen is het strikt genomen niet nodig dat het onderliggende perceel zelf ook wordt verworven. Het zou voldoende zijn als de op dit perceel gesitueerde bedrijfsgebouwen en de ammoniakrechten die zijn opgenomen in de natuurvergunning van het agrarische bedrijf worden overgedragen.²³ De Onteigeningswet en de Omgevingswet bieden echter geen mogelijkheid om alleen een bedrijfsgebouw (dus zonder onderliggende grond) te onteigenen. Hetzelfde standpunt wordt ingenomen door W.J. Bosma in zijn recente preadvies voor de Vereniging voor Bouwrecht.²⁴ Volledigheidshalve wordt in dit kader opgemerkt dat het bedrijfsgebouw onder de Onteigeningswet wel los kan worden onteigend als daarvoor een recht van opstal is gevestigd.²⁵ Dat zal echter zelden voorkomen.

Het is evenmin mogelijk om de ammoniakrechten (uit de natuurvergunning) te onteigenen. De enige smaak die er is, betreft de onteigening van een onroerende zaak inclusief daarop eventueel aanwezige gebouwen. Doordat de onderliggende grond dus in beginsel per se mee moet worden onteigend, is onteigening een relatief kostbare oplossing om het doel van stikstofreductie te behalen. Uiteraard kan er wel in het minnelijke traject – dat aan de start van de onteigening vooraf moet gaan – worden gesproken over een constructie waarbij feitelijk alleen de bedrijfsgebouwen

15 R. Hoste e.a., ‘Aantrekkelijkheid voor deelname door veehouders aan de beoogde Lbv: analyse voor het ontwerp van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv)’, Wageningen University & Research d.d. september 2021, p. 6.

16 Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 44, p. 3.

17 <https://www.pbl.nl/publicaties/referentiescenario's-natuur>. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft berekend dat er nog circa 150.000 hectare extra natuur nodig is om de doelen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn te bereiken.

18 Publicatie rlg 087/01, De mythologie van onteigening: Advies over de inzet van onteigening voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur, januari 2008, p. 17. Zie voor een overzicht van de onteigeningen ten behoeve van natuurontwikkelingen: J. Spijkerboer, ‘Onteigening voor natuur- en recreatiegebieden een mythe of binnenkort weer realiteit’, *TvAR* 2014, p. 216-219.

19 Zie bijvoorbeeld: KB 19 maart 2013, nr. 13.000538, *Stcrt.* 2013, nr. 8353 (Noordelijke elfstedenvaartroute); KB 23 januari 2020, *Stcrt.* 2020, nr. 9076 (PAS-maatregel Lingegebied en Diefdijk Zuid).

20 Er zijn ook formele voorwaarden waaraan moet zijn voldaan, zoals bijvoorbeeld het feit dat het ontwerp-KB gedurende zes weken ter inzage moet worden gelegd. Ik heb ervoor gekozen om de bewuste vereisten niet te bespreken, aangezien deze vereisten in de praktijk amper leiden tot discussies.

21 Onder de Onteigeningswet kan er ook een beperkt recht of een octrooi worden onteigend, maar daar is nog nooit gebruik van gemaakt. Deze mogelijkheden komen onder de Omgevingswet ook te vervallen.

22 Zie artikel 18, eerste lid, Onteigeningswet en artikel 11.3, eerste lid, Omgevingswet.

23 Tiktak e.a., ‘Quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof, Planbureau voor de Leefomgeving’, Den Haag, 2021, p. 18 (zie pakket B).

24 W.J. Bosma, ‘Het grondbeleidsinstrumentarium als middel om stikstofruimte te creëren voor gebiedsontwikkeling’, in: *Gebiedsontwikkeling tijdens de stikstofcrisis*, Hoofddorp: Vereniging voor Bouwrecht 2021, nr. 49, p. 126.

25 Een recht van opstal kan separaat worden onteigend, zie artikel 4 van de Onteigeningswet. Daar is echter nog nooit gebruik van gemaakt, omdat het ook mogelijk is om het onderliggende perceel te onteigenen, waarna het recht van opstal van rechtswege komt te vervallen vanwege de titelzilverende werking van onteigening. Zie: J.P. van den Berg, A.P. van Delden & L.B.W. Dijkstra, ‘Onteigenen van rechten’, in: J.F. de Groot, B.S. Ten Kate & A.P. van Delden (red.), *Muurbloempjes en debutantes op ‘het onteigeningsbal’*, Hoofddorp: Vereniging van Onteigenings-Advocaten, 2016, p. 12. Onder de Omgevingswet komt die mogelijkheid te vervallen.

worden verworven.²⁶ Een dergelijke constructie is echter alleen mogelijk indien de bewuste boer daar vrijwillig mee instemt.

Een mogelijk nadeel van het feit dat er in beginsel alleen onroerende zaken kunnen worden onteigend, is dat de boer zijn (publiekrechtelijke) vergunning behoudt om bepaalde activiteiten te verrichten die ammoniakemissie en daarmee -depositie tot gevolg hebben.²⁷ Er bestaat – gezien vanuit het oogpunt van stikstofreductie – een risico dat een onteigende boer zal proberen om de aan hem verleende natuurvergunning (met daarin ‘ammoniakrechten’) te verkopen aan een andere boer die dankzij deze vergunning zijn veestapel nabij een Natura 2000-gebied zou kunnen uitbreiden. Dit behoeft enige toelichting.

Voorop moet worden gesteld dat uit artikel 2.7 juncto artikel 2.8, derde lid, Wet natuurbescherming volgt dat er alleen een natuurvergunning kan worden verleend indien uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. Bij die passende beoordeling mogen – onder omstandigheden – de verwachte voordelen van extern salderen (wat een mitigerende maatregel kan zijn) worden betrokken. Daaraan stelt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) enkele voorwaarden. Zo is externe saldering slechts mogelijk als er een directe samenhang bestaat tussen de intrekking van de natuurvergunning van de onteigende boer en de verlening van de nieuwe natuurvergunning.²⁸ De bewuste samenhang wordt aangenomen als de natuurvergunning voor het saldogevende bedrijf (lees: het bedrijf van de onteigende boer) daadwerkelijk is of zal worden ingetrokken ten behoeve van de uitbreiding van het saldo-ontvangende bedrijf (lees: de boer die elders zijn bedrijf wil uitbreiden). Dit kan onder meer blijken uit een overeenkomst die is gesloten tussen het saldogevende en het saldo-ontvangende bedrijf. Een andere voorwaarde die de Afdeling stelt aan externe saldering, is dat de stikstofdepositie aanwezig was of kon zijn op het moment van intrekking van de natuurvergunning of het sluiten van de hiervoor omschreven overeenkomst.²⁹

Gedeputeerde Staten van Provincies kunnen beleid vaststellen over de wijze waarop ze gebruikmaken van hun bevoegdheid uit artikel 2.8, derde lid, Wet natuurbescherming.³⁰ Uit het beleid van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Utrecht en Gelderland volgt dat zij

momenteel überhaupt geen natuurvergunning verlenen op basis van extern salderen met een bedrijf dat is gelegen nabij een Natura 2000-gebied en dat op 4 oktober 2019 beschikte over dier- en fosfaatrechten.³¹ Als de onteigende boer op de peildatum over dergelijke rechten beschikte, kan de vrijgekomen stikstof depositieruimte in deze drie provincies – afgaande op het provinciale beleid – niet elders worden ingezet. Verder heeft de provincie Overijssel op 11 februari 2022 op haar website aangegeven dat zij de mogelijkheid van extern salderen vooralsnog opschort.³² De Afdeling heeft zich nog niet uitgelaten over de vraag of er grenzen zijn aan de mogelijkheid om extern salderen in beleid uit te sluiten. Indien de mogelijkheid van extern salderen in beleid kan worden uitgesloten, dan zal de onteigening van agrarische bedrijven in de provincies Zuid-Holland, Utrecht, Gelderland en Overijssel mogelijk kan leiden tot een volledige stikstofwinst.

Ik sluit overigens niet uit dat ook andere provincies bij het verrichten van de passende beoordeling bij het verlenen van een natuurvergunning niet zullen meewegen dat stikstofrechten van een ander bedrijf zijn verworven. Dit druist namelijk in tegen het doel dat de beoogd onteigenaar – waarschijnlijk de provincie zelf (waarover later meer) – probeert te bereiken met het onteigenen ten behoeve van natuur. Uit de beleidsregels van de overige provincies volgt namelijk dat bij de passende beoordeling de stikstofuitstoot van een saldogevend agrarisch bedrijf niet wordt betrokken voor zover dat bedrijf *vrijwillig* deelneemt aan de stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij dan wel de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.³³ Die lijn zal wellicht worden doorgetrokken naar de situatie dat er sprake is van stikstofuitstoot van een saldogevend agrarisch bedrijf dat *onvrijwillig* moet stoppen als gevolg van de onteigening voor natuur.

Als er bij het verrichten van de passende beoordeling bij het verlenen van een natuurvergunning de stikstofrechten die van een ander bedrijf zijn gekocht wel worden meegenomen, dan wordt er mogelijk toch – onderaan de streep – nog steeds enige stikstofwinst geboekt door de onteigening van het agrarische bedrijf. Dit heeft te maken met het feit dat provincies als uitgangspunt hanteren dat de saldo-ontvanger (lees: de boer die zijn veestapel wil uitbreiden) slechts 70% van de – van de onteigende boer

26 Zo zou er bijvoorbeeld eerst een recht van opstal kunnen worden gevestigd dat vervolgens wordt overgedragen.

27 Dergelijke rechten vervallen ook niet door de titelzuiverende werking van onteigening. Alleen privaatrechtelijke rechten komen te vervallen. Zie W.J.L. van Wijmen, *Het onteigeningsproces (diss)*, Roermond: H. van der Marck's uitgevers-maatschappij N.V. 1943, p. 179.

28 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931 (r.o. 3.7); ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:166 (r.o. 4.3);

29 ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:166 (r.o. 4.3); ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318 (r.o. 6.5).

30 Vgl: ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2341, r.o. 7.5.

31 Zie artikel 6 lid 14 Beleidsregels salderen in Gelderland, artikel 6 lid 12 Beleidsregels intern en extern salderen Utrecht, artikel 6 lid 13 Beleidsregels intern en extern salderen Zuid-Holland. Gedeputeerde Staten van Utrecht wachten op de vaststelling van de landelijke wetgeving betreffende het extern salderen met dier- en fosfaatrechten. Gedeputeerde Staten van Gelderland wachten op regels ter voorkoming van ongewenste effecten van extern salderen.

32 <https://www.overijssel.nl/actueel/nieuws/@QKH/overijssel-werkt-verdere-ontwikkeling-extern/>. Ook in Flevoland beraden GS zich over het mogelijk aanpassen van beleid ten aanzien van extern salderen. Zie: <https://www.omroepflevoland.nl/nieuws/273164/provincie-stopt-mogelijk-met-verhandelen-stikstofrechten>.

33 Zie bijvoorbeeld: artikel 6 lid 5 Beleidsregels intern en extern salderen Zuid-Holland, artikel 6 lid 5 Beleidsregel salderen in Gelderland.

verkregen – stikstofemissie kan benutten.³⁴ Er wordt dus als het ware 30% afgeroomd. Over de houdbaarheid van deze constructie is nog geen jurisprudentie van de Afdeling verschenen.

2.2 De planologische grondslag

Een ander vereiste voor onteigening is dat de onroerende zaak een *nieuwe* bestemming of functie moet hebben gekregen in een vastgesteld planologisch besluit. Onder de Onteigeningswet kan die planologische grondslag bij onteigening ten behoeve van natuur worden gevormd door een bestemmingsplan, een inpassingsplan of een omgevingsvergunning om buitenplannen af te wijken van het bestemmingsplan.³⁵ Bij onteigeningen die worden gestart na de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan de planologische grondslag worden gevormd door een omgevingsplan, een projectbesluit of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.³⁶

Er kan zowel onder de Onteigeningswet als de Omgevingswet – voor zover nu relevant³⁷ – alleen worden onteigend ten behoeve van een bepaalde nieuw voorgestane ontwikkeling die planologisch is geborgd.³⁸ Het feit dat daarmee het huidige agrarische gebruik – dat zorgt voor stikstofuitstoot – wordt beëindigd, is een mooie bijvangst maar kan niet het doel zijn van de onteigening.³⁹ Het doel is het realiseren van de nieuwe bestemming of functie. Daarbij zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan ‘natuur’ of ‘natuurinclusieve landbouw’ in plaats van intensieve veehouderij. Het is in dit kader overigens goed om voor ogen te houden dat natuurinclusieve landbouw – wat doorgaans een vorm is van extensieve akkerbouw – niet op iedere locatie mogelijk is. Dat heeft te maken met de bodemgesteldheid.

In theorie zou er ter plaatse van het agrarisch bedrijf ook een andere (lees: niet natuur gerelateerde) bestemming/functie

kunnen worden geprojecteerd die zorgt voor een lagere stikstofuitstoot, zoals bijvoorbeeld woningbouw. Een voordeel van het onteigenen van een agrarische bedrijf ten behoeve van woningbouw is dat het mogelijk op meer maatschappelijk draagvlak kan rekenen. In het eerder aangehaalde rapport van de Raad voor de Leefomgeving werd namelijk geconcludeerd dat er veel minder emotionele bezwaren bestonden in de samenleving tegen onteigening ten behoeve van woningbouw dan tegen onteigening ten behoeve van natuurontwikkeling.⁴⁰ Vandaag de dag zal dit – mede gelet op het enorme tekort aan woningen⁴¹ – naar mijn mening zeker niet anders zijn. Het is echter de vraag of woningbouw op de locatie van het agrarische bedrijf wel wenselijk is vanuit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening. In dit kader ga ik ervan uit dat de boerderijen die worden onteigend dicht bij Natura 2000-gebieden zullen liggen, alwaar woningbouw misschien minder voor de hand ligt. Op het moment dat de boerderijen verder weg van een Natura 2000-gebied zijn gesitueerd, zou woningbouw daarentegen mogelijk wel een optie kunnen zijn.

2.3 De onteigening moet noodzakelijk zijn

Ongeacht of er woningbouw of natuur wordt gerealiseerd ter plaatse van het agrarische bedrijf, kan er alleen worden onteigend als de onteigening ook noodzakelijk is. Die noodzakelijkheid heeft allereerst betrekking op het minnelijk overleg. Pas als de beoogd onteigenaar heeft onderhandeld met de grondeigenaar (en met eventuele derde-belanghebbenden) en dit niet tot overeenstemming heeft geleid, is het starten van een onteigeningsprocedure noodzakelijk.⁴² Soms geven boeren aan dat zij niet zitten te wachten op ‘een zak met geld’, maar liever vervangende grond willen waarnaar zij hun bedrijf kunnen verplaatsen.⁴³ Het is echter de vraag of de beoogd onteigenaar daar – gelet op het feit dat zij de stikstofuitstoot wil terugdringen – aan mee zal willen werken. Er zal hoogstens worden gekeken naar de verplaatsing naar een locatie die ver genoeg ligt van een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied. De beoogd onteigenaar hoeft in ieder geval niet mee te werken aan een verplaatsing. Uit de jurisprudentie volgt namelijk dat de beoogd onteigenaar kan volstaan met het aanbieden van een schadeloosstelling

34 G.J. de Jager, ‘Onteigenen voor natuur’, *TvAR* 2021/12, p. 580. Zie artikel 6 lid 12, van de Beleidsregels salderen in Gelderland, artikel 2.7, lid 12, van de Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant, artikel 6, lid 10 Beleidsregels salderen Utrecht, artikel 6 lid 11, Beleidsregel intern en extern salderen Noord-Holland, artikel 6, lid 11, Beleidsregels intern en extern salderen Zuid-Holland, artikel 2.6, lid 10, Beleidsregels Wet natuurbescherming provincie Drenthe, artikel 6, lid 12, Beleidsregel salderen stikstof provincie Groningen 2019. Artikel 6 lid 12 Beleidsregels salderen Fryslân, artikel 6 lid 11, Beleidsregels intern en extern salderen in Limburg, artikel 6, lid 11, Beleidsregels intern en extern salderen 2019 Flevoland, artikel 6 lid 12, Provinciale beleidsregels salderen Provincie Zeeland en artikel 2.2.6. lid 12, Beleidsregel Natuur Overijssel 2017.

35 Zie voor alle planologische grondslagen artikel 77, eerste lid, van de Onteigeningswet. Titel VII van de Onteigeningswet, waarbij wordt onteigend op basis van een door Gedeputeerde Staten vastgesteld landinrichtingsplan als bedoeld in artikel 17 Wilg, wordt in de praktijk nauwelijks gebruikt. De voorbereiding vergt namelijk veel tijd en na de onteigening volgt nog een zeer tijdrovende landinrichtingsprocedure.

36 Zie artikel 11.6 van de Omgevingswet.

37 Er kan ook worden onteigend ter handhaving van het feitelijk gebruik conform een bestemmingsplan, maar die optie is hier niet aan de orde.

38 Zie: *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3 236, p. 236.

39 Zie ook: W.J. Bosma, ‘Het grondbeleidsinstrumentarium als middel om stikstofruimte te creëren voor gebiedsontwikkeling’, in: *Gebiedsontwikkeling tijdens de stikstofcrisis*, Hoofddorp: Vereniging voor Bouwrecht 2021, nr. 49, p. 127.

40 Publicatie rlg 087/01, De mythologie van onteigening: Advies over de inzet van onteigening voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur, januari 2008, p. 17.

41 Coalitieakkoord 2021-2015: ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst d.d. 15 december 2021’, p. 12: veel Nederlanders kunnen geen passende woning vinden.

42 De onderhandelingsplicht voorafgaand aan de start van de administratieve onteigeningsprocedure volgt ook Kroonbeleid, terwijl uit artikel 17 Onteigeningswet volgt dat er na het verschijnen van het KB tot onteigening opnieuw moet worden onderhandeld. Onder de vigeur van de Omgevingswet moet er worden onderhandeld voorafgaand aan de terinzagelegging van de ontwerp-onteigeningsbeschikking. Zie artikel 11.7 van de Omgevingswet.

43 Zie de vele KB’s waarin boeren aanvoeren dat er ten onrechte geen compensatiegrond is aangeboden door de beoogd onteigenaar. Bijvoorbeeld: KB 7 mei 2012, nr. 12.001083, *Stcrt.* 13 juni 2012, 11048 (Gemeente Bedum); KB 16 april 2012, *Stcrt.* 10 mei 2012, 8382 (Gemeente Stadskanaal) en KB 13 januari 2012, *Stcrt.* 14 februari 2012, 2474 (Onteigening Zilverbaan Tweede Fase).

in geld.⁴⁴ Het zal, gelet op het *Didam*-arrest, wellicht ook niet zonder meer mogelijk zijn voor een overheid om nog een-op-een vervangende grond aan te bieden en te verkopen.⁴⁵ Uit dit arrest kan namelijk worden afgeleid dat een overheidslichaam bij de verkoop van een bij hem in eigendom zijnde onroerende zaak potentiële gegadigden in staat moet stellen om onder gelijke kansen mee te dingen naar die onroerende zaak.

De noodzakelijkheid van de voorgestane onteigening wordt ook bepaald door te kijken of er een minder vergaand middel beschikbaar is waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt.⁴⁶ Er kan niet geheel worden uitgesloten dat grondeigenaren zullen stellen dat het doel van de onteigening ook kan worden bereikt met het intrekken van de natuurvergunning van het bedrijf. Een dergelijk betoog miskent naar mijn mening echter dat het doel van de onteigening niet de reductie van stikstof is – waaraan de intrekking van een natuurvergunning kan bijdragen – maar het realiseren van een bepaalde nieuwe bestemming op het perceel.

Tot slot wordt bij de noodzakelijkheid van de voorgestane onteigening gekeken of de grondeigenaar bereid en in staat is om de bestemming zelf te verwezenlijken. Een dergelijk ‘zelfrealisatieverweer’ wordt zelden gevoerd bij ‘niet lucratieve’ bestemmingen, zoals natuur en is ook niet kansrijk.⁴⁷ Bij natuurinclusieve landbouw wordt in de praktijk iets vaker een zelfrealisatieverweer gevoerd.⁴⁸

De eisen die aan zo'n zelfrealisatieverweer worden gesteld, zijn redelijk streng. De grondeigenaar moet onvoorwaardelijk⁴⁹ aangeven dat hij bereid is om de bestemming natuurinclusieve landbouw te realiseren op de wijze die de beoogd onteigenaar voorstaat. Dat moet hij doen door tijdig⁵⁰ een concreet plan in te dienen waaruit moet blijken dat hij over voldoende kennis, kapitaal en expertise beschikt om het plan te kunnen uitvoeren.⁵¹ Ook mag worden geëist dat de boer zich verplicht aansluit bij een collectief ten behoeve van natuurbeheer dat moet zorgen voor een goede

afstemming tussen onder meer grondeigenaren en pachters.⁵²

2.4 *Onteigening moet urgent zijn*

De onteigening moet verder urgent zijn. Onder de Onteigeningswet moet aannemelijk worden gemaakt dat binnen vijf jaar na het verschijnen van het door de Kroon genomen Koninklijk Besluit tot onteigening zal worden aangevangen met de werkzaamheden ten behoeve van het werk waarvoor is onteigend.⁵³ Onder werk kan ook worden verstaan een bepaald nieuw gebruik, zoals natuurinclusieve landbouw. Voor onteigeningen die plaatsvinden ná de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt dat de urgentie ontbreekt als niet aannemelijk is dat binnen drie jaar na het inschrijven van de onteigeningsakte een begin wordt gemaakt met de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening noodzakelijk was.

Als er niet tijdig wordt begonnen met het werk, dan bestaat zowel onder de Onteigeningswet als onder de Omgevingswet – indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan – de mogelijkheid om de onteigende grond terug te vorderen.⁵⁴ Het is dus van belang dat de onteigenende overheid tijdig een andere boer vindt die bereid is om natuurinclusieve landbouw te bedrijven.

2.5 *Meest gerede partij om te onteigenen*

Hiervoor is – door het gebruik van de term ‘beoogd onteigenaar’ – in het midden gelaten of de onteigening wordt gestart door het Rijk, de provincies of door gemeenten. Dit is echter wel belangrijk. Er kan namelijk onder de vigeur van de Onteigeningswet alleen worden onteigend door de partij die (in de ogen van de Kroon/civiele rechter) de ‘meest gerede partij’ is om dat te doen. Op het moment dat in een bestuurlijke overeenkomst tussen het Rijk en de provincies is opgenomen dat provincies verantwoordelijk zijn voor de grondverwerving en (indien noodzakelijk) onteigening van bedrijven binnen hun provinciegrenzen, dan wordt min of meer automatisch aangenomen dat de provincies ook de meest gerede partijen zijn om te gaan onteigenen.⁵⁵

Het lijkt mij overigens ook logisch als contractueel wordt bepaald dat provincies verantwoordelijk worden voor het voeren van onteigeningsprocedures. Zij zijn namelijk in het verleden al verantwoordelijk geweest voor de vrijwillige aankoop van veehouderijen nabij natuurgebieden.⁵⁶ Boven-dienkunnenprovincies – tenopzichte van gemeenten – beter

44 Rb. Limburg 10 juli 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:9342. Zie ook: KB 8 november 2021, nr. 2021002188, *Stcrt.* 7 december 2021, nr. 47943 (onteigening voor het project A2 Structurele verbreding Het Vonderen – Kerensheide).

45 HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778.

46 KB 30 augustus 2019, nr. 2019001739, *Stcrt.* 1 oktober 2019, nr. 52097 (Zeewolde); HR 5 januari 2018, ECLI:NL:HR:2018:7 (Hertogin Hedwigespolder).

47 Het is vaste Kroonjurisprudentie dat het vanuit een oogpunt van een doelmatige aanleg en integraal beheer noodzakelijk is dat de overheid gronden waaraan een natuurbestemming wordt toegekend in eigendom krijgt. Zie: bijvoorbeeld KB 1 september 2020, nr. 2020001611, *Stcrt.* 2020, nr. 48545 (Groene As).

48 Zie bijvoorbeeld de vele zelfrealisatieverweeren in KB 29 oktober 2020, *Stcrt.* 2020, nr. 59180 (Veenweiden Krimpenerwaard 1 en 2).

49 KB 29 oktober 2020, *Stcrt.* 2020, nr. 59180 (Veenweiden Krimpenerwaard 1 en 2).

50 Met tijdig wordt bedoeld: voorafgaand aan de start van de administratieve onteigeningsprocedure. Zie: KB 21 februari 2020, *Stcrt.* 2020, nr. 14286 (Terneuzen, Othene Oost). Onder de vigeur van de Omgevingswet moet er voorafgaand aan de ontwerp-ontegeningsbeschikking een beroep op zelfrealisatie zijn gedaan. Zie artikel 11.7, tweede lid, Omgevingswet.

51 KB 29 oktober 2020, *Stcrt.* 2020, nr. 59180 (Veenweiden Krimpenerwaard 1 en 2).

52 KB 29 oktober 2020, *Stcrt.* 2020, nr. 59180 (Veenweiden Krimpenerwaard 1 en 2).

53 KB 30 april 2021, nr. 2021000865, *Stcrt.* 31 mei 2021, nr. 26670 (onteigening voor de verruiming van de rivier de Maas op de locatie Urmon).

54 Zie artikel 61 Onteigeningswet en artikel 11.21 Omgevingswet.

55 Vgl. KB 29 oktober 2020, nr. 2020002204, 16 november 2020, 59180

56 Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 27 oktober 2020, nr. WJZ/ 20259020, houdende eenmalige specifieke uitkeringen ten behoeve van de gerichte opkoop van veehouderijen ter vermindering van de stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

overzien welke bedrijven moeten worden verworven ten behoeve van de realisatie van natuur om zo de stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden voldoende te reduceren. Als gemeenten de onteigening op zich zouden nemen, bestaat het risico dat er teveel of te weinig wordt onteigend ten behoeve van de realisatie van natuur in een bepaald gebied.⁵⁷ Het is overigens ook voorstelbaar dat er bij gemeenten veel meer politieke weerstand bestaat om lokale bedrijven te onteigenen dan bij provincies. Ook het Rijk zou ervoor kunnen kiezen om te onteigenen. Dit zou betekenen dat er slechts één planologische grondslag, te weten een rijksinpassingsplan, hoeft te worden vastgesteld. Een mogelijk voordeel daarvan is dat alle verwerpen van de vele agrariërs – die deels zullen overlappen – thematisch in dezelfde bestuursrechtelijke procedure aan de orde kunnen komen. Het lijkt mij echter lastig voor het Rijk om voor alle locaties in diverse provincies een goede planologische onderbouwing te geven van de alternatieve bestemming/functie. Op het moment dat er wordt gekozen voor diverse provinciale inpassingsplannen – en het werk wordt verspreid over de provincies – dan is dit mogelijk beter behapbaar.

Indien er geen overeenkomst is waaruit volgt welke overheid verantwoordelijk is voor de onteigening, wordt onder de Onteigeningswet door de Kroon/de civiele rechter bezien wie de meest gerede partij is om de onteigeningsprocedure te starten. Er wordt met name gekeken welke partij (lees: Rijk of provincie) de kosten draagt voor het realiseren van de nieuwe ontwikkeling.⁵⁸ Het lijkt minder relevant te zijn welke partij het planologische besluit heeft genomen dat de grondslag vormt voor de onteigening. In dit kader wijs ik op het Koninklijk Besluit van de Kroon inzake P+R terrein Binnenmaas.⁵⁹ In dat KB werd overwogen dat de planologische grondslag weliswaar werd gevormd door een gemeentelijk bestemmingsplan, maar dat de provincie – gelet op het feit dat zij de kosten voor realisatie droeg – toch de meest gerede partij was om te onteigenen.

Het is vooralsnog onduidelijk in hoeverre de hierboven beschreven lijn uit de Kroonjurisprudentie inzake de meest gerede partij om te onteigenen zal worden voortgezet onder de Omgevingswet. Uit artikel 11.4 van de Omgevingswet lijkt namelijk te volgen dat er bij de vraag wie de meest gerede partij is om te onteigenen, wordt gekeken naar het belang dat is gediend met de nieuwe ontwikkeling die wordt gerealiseerd. De Minister is de meest gerede partij om een onteigeningsbeschikking te nemen als de ontwikkeling een nationaal belang dient. Op het moment dat de ontwikkeling slechts een provinciaal belang dient, dan kunnen provinciale staten een onteigeningsbeschikking nemen. In alle andere gevallen is de gemeenteraad (van de gemeente waar de onroerende zaak ligt) het bevoegd gezag als het gaat om het

nemen van een onteigeningsbeschikking. Mijn vermoeden is dat de bestuursrechter bij het bepalen van de vraag welk belang een bepaalde ontwikkeling dient, net als de Kroon, zal kijken naar alle omstandigheden van het geval. Daarbij kan worden gedacht aan welke overheid het planologische besluit heeft genomen dat de grondslag vormt voor de onteigening en welke overheid het grootste deel van de realisatiekosten draagt. Ik verwacht dat ook de inhoud van een tussen diverse overheden gesloten overeenkomst een rol kan spelen.

Het is verleidelijk om te denken dat – nu het gaat om stikstofreductie teneinde te voldoen aan de Habitatrichtlijn (die verplichtingen kent voor lidstaten) – de te realiseren ontwikkelingen sowieso een nationaal belang zullen dienen. In dit kader breng ik echter in herinnering dat het doel van de onteigening ook onder de Omgevingswet geen stikstofreductie kan zijn, maar het realiseren van een bepaalde nieuwe ontwikkeling, zoals natuurinclusieve landbouw. Het gaat erom wat voor belang die ontwikkelingen dienen. Op het moment dat de natuurinclusieve landbouw is opgenomen in een door de provincie vastgesteld planologisch besluit en de provincie ook de realisatiekosten draagt, verwacht ik dat de bestuursrechter zal aannemen dat deze ontwikkeling een provinciaal belang dient.

3. Deelconclusie

De balans opmakend heeft dus te gelden dat provincies naar mijn mening kunnen onteigenen ten behoeve van de realisatie van een nieuwe natuurontwikkeling op de locatie van het agrarisch bedrijf. Als extern salderen in beleid kan worden uitgesloten, dan wordt er – mede gelet op de huidige beleidsregels – 100% stikstofwinst behaald in de provincies Gelderland, Zuid-Holland, Utrecht en Overijssel. Bij andere provincies is de stikstofwinst van de onteigening van een agrarisch bedrijf ten behoeve van natuur wellicht lager.

4. Intrekking van een natuurvergunning

Indien er extern kan worden gesaldeerd en de provincie wil er zeker van zijn dat er 100% stikstofwinst wordt geboekt met de onteigening van het agrarische bedrijf, dan zou zij – in aanvulling op de onteigening voor een natuurontwikkeling – uit eigen beweging de eventuele⁶⁰ aan de onteigende boer verleende natuurvergunning kunnen intrekken. Gedeputeerde Staten zouden ook – los van een eventuele onteigeningsprocedure – tot gehele of gedeeltelijke intrekking van de natuurvergunning kunnen overgaan. Dit is een effectieve manier om snel (zeker in vergelijking met een onteigeningsprocedure) stikstofreductie te bewerkstelligen. Belangrijk nadeel van het achterwege laten van een onteigeningsprocedure is dat er niet kan worden afgedwongen dat

57 Zie ook: G.J. de Jager, 'Onteigenen voor natuur', *TvAR* 2021/12, p. 579.

58 KB 20 december 2018, nr. 2018001958, *Stcrt.* 2019, 1380 (P+R terrein Binnenmaas), KB 5 november 2018, nr. 2018001958, *Stcrt.* 2018, 65420 (Reconstructie N34).

59 KB 20 december 2018, nr. 2018001958, *Stcrt.* 2019, 1380 (P+R terrein Binnenmaas).

60 Het is ook mogelijk dat een boer alleen nog beschikt over een milieuvergunning of niet eens over een vergunning.

er daadwerkelijk natuur wordt gerealiseerd op de plek van het agrarisch bedrijf.

Artikel 5.4, eerste lid, van de Wnb biedt een aantal mogelijkheden om de natuurvergunning van een 'piekbelaster' in te trekken. Zo bestaat er onder meer een bevoegdheid om tot intrekking over te gaan indien de vergunning in strijd met wettelijke voorschriften is verleend.⁶¹ In de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 22 oktober 2021 werd geoordeeld dat Gedeputeerde Staten in redelijkheid de belangen van de vergunninghouder zwaarder mocht laten wegen dan het belang dat was gediend met de intrekking van de vergunning.⁶² Het is onduidelijk of deze uitspraak de toets van de Afdeling zal doorstaan.

Verder is in het tweede lid van artikel 5.4 Wnb een verplichting opgenomen om tot intrekking over te gaan indien zulks nodig is ter uitvoering van het zogenoemde verslechteringsverbod uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.⁶³ Daarover is op 20 januari 2021 een richtinggevende uitspraak geweest door de Afdeling, die bekend staat als de 'Logtsebaan uitspraak'.⁶⁴ In die uitspraak ging het om de vraag of er een *verplichting* bestond om een natuurvergunning in te trekken. De Afdeling overwoog ter zake dat als de intrekking of wijziging van de natuurvergunning de enige passende maatregel is om de dreigende achteruitgang van natuurwaarden te voorkomen, Gedeputeerde Staten de natuurvergunning moeten intrekken of wijzigen krachtens artikel 5.4, lid 2, Wnb. In de periode na Logtsebaan zijn er allerlei uitspraken van rechtbanken verschenen over de intrekking van natuurvergunningen.⁶⁵ Het voert te ver om deze uitspraken te bespreken, aangezien nog onduidelijk is of de Afdeling deze uitspraken in stand zal laten.⁶⁶ Dit zal de toekomst moeten uitwijzen.

Als een boer beschikt over een natuurvergunning en deze inderdaad kan worden ingetrokken, dan is het aannemelijk dat hij daardoor ernstige schade zal lijden. In die situatie kan het intrekkingsbesluit naar mijn mening alleen rechtmatig (meer specifiek: in overeenstemming met artikel 3:4, tweede lid, Awb⁶⁷) worden genomen als er in het

intrekkingsbesluit wordt gewezen op een nadeelcompensatieregeling. Mogelijk moeten Gedeputeerde Staten zelfs toezeggen dat de (door deskundigen vast te stellen) schade zal worden vergoed indien er wordt voldaan aan de vereisten van het nadeelcompensatierecht.⁶⁸ De schade die verband houdt met de intrekking van de natuurvergunning vertoont overigens naar mijn mening geen overlap met de schade-loosstelling die een agrariër ontvangt bij de onteigening van zijn bedrijf. In dit kader breng ik in herinnering dat de natuurvergunning door een eventuele onteigening niet komt te vervallen. Het eventueel niet kunnen verkopen van de ammoniakrechten is naar mijn mening om die reden geen rechtstreeks en noodzakelijk gevolg van de onteigening.

Een belangrijk verschil tussen nadeelcompensatie en onteigening is dat er bij nadeelcompensatie niet altijd een volledige vergoeding van de geleden schade wordt toegekend. Doorgaans wordt er namelijk een korting toegepast wegens het normaal maatschappelijk risico. Bij het begroten van dit normaal maatschappelijk risico is mogelijk relevant wanneer de natuurvergunning precies is verleend. In algemene zin wordt namelijk aangenomen dat hoe langer geleden de beschikking is verleend, hoe eerder er rekening mee moet worden gehouden dat deze wordt ingetrokken.⁶⁹ De gedachte is dat naarmate een vergunning ongewijzigd is gebleven, de boer beter kan voorzien dat zijn vergunning zal worden aangepast en dient hij te aanvaarden dat een deel van de schade voor zijn rekening blijft.⁷⁰ De vergunning wordt immers steeds minder actueel. Voor wat betreft de wijze waarop zal worden omgegaan met verzoeken om nadeelcompensatie, is relevant dat diverse provincies nadeelcompensatieregelingen hebben die onder meer zien op schade die wordt veroorzaakt door rechtmatige uitoefening van een bevoegdheid door Gedeputeerde Staten.⁷¹

5. Verwervingsstrategie

Tot slot nog enkele opmerkingen over de wijze waarop de verwerving zal worden vormgegeven. Mijn verwachting is dat de provincies mogelijk niet zitten te wachten op de eigendom van de grond en de opstallen op het moment dat er natuurinclusieve landbouw moet worden gerealiseerd. Tegen die achtergrond is het aannemelijk dat er zal worden getracht om een zelfrealisatieovereenkomst met de bewuste boer te sluiten waarin hij zich verplicht om de nieuwe bestemming – bijvoorbeeld natuurinclusieve landbouw – zelf uit te voeren. Daarbovenop kan dan een vergoeding worden betaald voor de inkomensschade die resteert als gevolg van het verlies van de mogelijkheid om het perceel te gebruiken ten behoeve van intensieve veehouderij.

61 Zie artikel 5.4, eerste lid, onder c, Wnb.

62 Rechtbank Gelderland 22 oktober 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:5684.

63 Dit houdt in dat lidstaten passende maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones [lees: Natura 2000-gebieden] niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van de richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

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

65 Rechtbank Noord-Nederland 19 april 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1466 (*RWE-centrale*); Rechtbank Midden-Nederland 22 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4524 (*Westbroek*); Rechtbank Gelderland 22 oktober 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:5684 (*biomassacentrale Bommel*); Rechtbank Oost-Brabant 8 december 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6389 (*Amercentrale*), rechtbank Gelderland 8 december 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:6529

66 M.K.G. Tjepkema & J.H.M. Huijts, '18.2 Eerste akte: het onzuiver schadebesluit bij de bestuursrechter', in: T. Barkhuysen e.a. (red), 25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid 2019, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

67 Zie bijvoorbeeld de kritische noot van A.A. Freriks in *M en R* 2021/72.

68 Er is geen jurisprudentie die ziet op nadeelcompensatie bij de intrekking van een natuurvergunning. Zie naar analogie: ABRvS 22 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2899, r.o. 22.2.1.-22.2.5, ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3097, r.o. 5.1.

69 Zie: W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema, 'Schadevergoeding bij de intrekking van begunstigende beschikkingen', *O&A* 2010/78.

70 ABRvS 26 april 2006, *JB* 2006/171.

71 Zie bijvoorbeeld: Regeling nadeelcompensatie provincie Limburg en de Regeling nadeelcompensatie Overijssel 2019.

De jaarlijkse inkomensschade wordt – nu deze ieder jaar terugkomt – gekapitaliseerd met een factor 10 voor een eigenaar, 9 voor een erfpachter en 8 bij een pachter.⁷² Daarnaast kan er nog een bedrag worden aangeboden voor de lagere waarde van de opstallen vanwege het wegvallen van de mogelijkheid tot intensieve veehouderij. Om ieder risico uit te sluiten van ongewenste externe saldering zal de provincie waarschijnlijk ook eisen dat de natuurvergunning wordt ingetrokken.

6. Conclusie

Onteigening van agrarische bedrijven – het zal aanvankelijk met name gaan om de zogenoemde piekbelasters – is weliswaar geen panacee voor de stikstofcrisis, aangezien het tijdrovend en duur is, maar wel absoluut een effectief middel. Door een agrarisch bedrijf te onteigenen wordt er namelijk waarschijnlijk stikstofreductie bereikt. Indien externe saldering ertoe leidt dat niet de gewenste stikstofreductie wordt behaald, dan zouden Gedeputeerde Staten – in aanvulling op de onteigening – ook kunnen proberen om de natuurvergunning in te trekken. Provincies zouden er ook voor kunnen kiezen om alleen de natuurvergunning (voor zover een boer die heeft) in te trekken. Een nadeel daarvan is dat er dan niet kan worden afgedwongen dat er ook een nieuwe natuurontwikkeling op de locatie van het agrarisch bedrijf kan worden gerealiseerd.

72 M.R. Hebly, 'De factor tijd bij vaststelling van onteigeningsschade en planschade', *O&A* 2020/27. E. van der Schans & A.C.M.M. van Heesbeen, *Onteigening: het spel en de knikkers*, Doetinchem: Reed Business 2011, p. 238.