



Onteigening als uitweg

Samenvatting

Om aan de Europese natuurdoelstellingen te voldoen moet de stikstofdepositie verlaagd worden in Nederland en in België. De Nederlandse Aanpak Stikstof richt zich onder andere op het verminderen van de stikstofemissie vanuit de landbouw. Ingezet wordt op innovatie, verplaatsing, extensivering en vrijwillig stoppen. Vrijwilligheid staat voorop, maar als deze maatregelen onvoldoende opleveren zullen ook dwingender maatregelen als onteigening ingezet worden. De huidige Onteigeningswet zal bij de inwerking-treding van de Omgevingswet¹ komen te vervallen en vervangen worden door een nieuwe regeling. Dit zal aanzienlijke veranderingen met zich meebrengen voor het onteigeningsrecht, met gevolgen voor de watersector. In dit trendalert wordt beschreven hoe onteigening geregeld is in Nederland, welke alternatieven er zijn en wat de relevantie is voor de watersector.

Consequenties voor u

	Laag	Middel	Hoog	Beknopte uitleg
Impact				Succesvolle onteigening draagt bij aan verbetering waterkwaliteit
Zekerheid				Veel weerstand tegen dwingend karakter



Foto door J. Petersson via Pexels

¹ Huidig bekende datum voor inwerkingtreding is 1 januari 2023.



Trendbeschrijving en achtergrond

Aanleiding trendalert

In een [bericht van Zembla](#) wordt naar aanleiding van een [bericht in het NRC](#) de vraag gesteld of onteigening de oplossing kan zijn voor de stikstofcrisis. In het krantenbericht stellen enkele onteigeningsexperts dat met onteigening de stikstofcrisis voor 2025 opgelost kan worden. Ook bij andere uitdagingen, zoals bijvoorbeeld de [duurzaamheidstransitie](#), [energietransitie](#), [klimaatadaptatie](#) en de [woningcrisis](#) biedt onteigening mogelijkheden. In dit trendalert wordt beschreven hoe onteigening geregeld is in Nederland, welke alternatieven er zijn en wat de relevantie is voor de watersector.

Stikstofproblematiek en opkoop veehouderijen

Om aan de Europese natuurdoelstellingen in stikstofgevoelige natuurgebieden te voldoen moet de stikstofdepositie verlaagd worden in Nederland: landelijk gemiddeld 50% procent minder stikstofuitstoot en driekwart van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden moet op een gezond niveau zijn in 2030. Dat is vastgelegd in de [Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering](#), die op 1 juli 2021 in werking trad. Op plekken waar de natuur kwetsbaar is en waar bijvoorbeeld veel varkenshouderijen of melkveehouders zijn gevestigd kan hiervoor verdergaande

uitstootreductie nodig zijn oplopend tot 70-80%. Het gaat daarbij om depositie als gevolg van emissie van ammoniak (59%) en stikstofoxiden (41%) door landbouw, industrie, verkeer, scheepvaart enz. De landbouw is verantwoordelijk voor 86% van de ammoniakemissie (veehouderij) en ruim 16% van de stikstofoxidenemissie (kassen) (CBS, 2022). Ook Vlaanderen heeft te maken met een te hoge stikstofdepositie die de realisatie van de Europese doelstellingen verhindert en werkt daarom aan een [Programmatorische Aanpak Stikstof](#).

In mei 2019 heeft de Raad van State vastgesteld dat het bestaande Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet meer gebruikt mocht worden voor vergunningverlening. De stikstofcrisis werd acuut. In 2019 en 2020 heeft het kabinet een pakket van verschillende maatregelen samengesteld om de stikstofuitstoot terug te dringen. Een deel van het pakket is in uitvoering, een ander deel is nog in ontwikkeling. Op 16 juli 2021 heeft het ministerie van LNV [een contourennota voor het 'Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering'](#) naar de Eerste en Tweede kamer gestuurd. Het definitieve programma wordt naar verwachting najaar 2022 vastgesteld. Een belangrijk deel van de Aanpak Stikstof richt zich op het verminderen van de stikstofemissie vanuit de landbouw. Hier is volgens [het eindadvies van het tijdelijk Adviescollege Stikstofproblematiek](#)

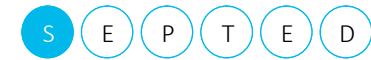
[\(commissie Remkes, 2019-2021\)](#) gedifferentieerd, gebiedsspecifiek maatwerk nodig, omdat er een directe relatie is tussen emissie en depositie.

Onderdeel van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering is het verminderen van het aantal veehouderijbedrijven. Er zijn verschillende regelingen om boeren vrijwillig uit te kopen. De [Regeling gerichte opkoop veehouderijen](#) (nov 2020-nov 2021) was een opkoopregeling op vrijwillige basis waarmee provincies boerenbedrijven konden aankopen die maximaal 10 kilometer van een Natura2000-gebied liggen en veel stikstof uitstoten (de zogenaamde piekbelasters). Deze regeling wordt opgevolgd door een [Landelijke beëindigingsregeling](#).

Vrijwilligheid ontoereikend in urgente stikstofcrisis

Er is veel weerstand onder landbouwbedrijven en boeren wachten de beste regeling af waardoor er weinig voortgang zit in de vrijwillige verkoop. Bovendien melden zich ook boeren die niet per se het meeste effect hebben op natuurgebieden of niet voldoen aan de criteria. Daardoor valt het resultaat van de regelingen tegen. Zo hebben slechts 280 varkenshouderijen gebruik gemaakt van de Subsidieregeling Sanering Varkenshouderijen 2021, aanzienlijk minder dan de beoogde 500 bedrijven.

In de [brief aan de Tweede Kamer van minister van Natuur en Stikstof van 1 april 2022](#) constateert de

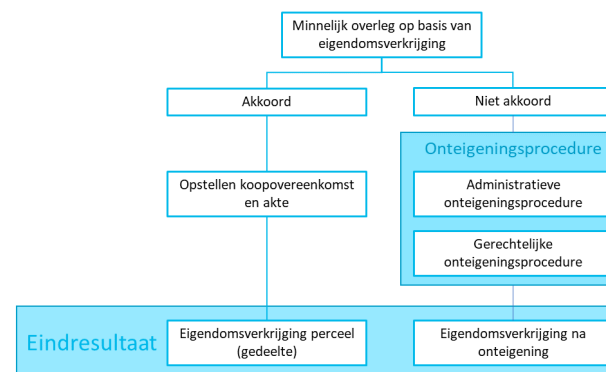


Minister dat er met de structurele aanpak stikstof een belangrijk fundament is gelegd, maar dat dit nog onvoldoende is vanwege de natuuropgave en de druk op de vergunningverlening. Daarom wordt ingezet op versnelling en intensivering van de aanpak, die zich in eerste instantie richt op innovatie, verplaatsing, extensivering en vrijwillig stoppen. Zo zijn er vele handelingsperspectieven die kunnen bijdragen aan extensivering van de landbouw (Van Eldik et al. 2021). Hierbij staat voorsnog vrijwilligheid voorop, maar als deze maatregelen onvoldoende opleveren zullen ook dwingender maatregelen als onteigening ingezet worden. In de voorlopige analyse van de gevolgen van de stikstofaanpak voor de gebiedsgerichte uitvoering wordt geconcludeerd dat de urgentie van de stikstofaanpak vraagt om dwingende maatregelen zoals onteigening en wettelijke hervakeling. Het op landelijk niveau vasthouden aan vrijwilligheid wordt in deze analyse gezien als een faalfactor voor het realiseren van natuurambities (Kuindersma et al. 2021).

Wettelijk kader onteigening

Onteigening is een juridische procedure, waarmee de overheid (rijk, provincie of gemeente) roerende en onroerende zaken kan onteigenen, waarna het eigendom overgaat in handen van de overheid. In Nederland bevindt de wettelijke grondslag zich in de [Onteigeningswet](#). Dit is een wet die dateert uit 1851,

‘regelende de onteigening ten algemeenen nutte’, opgesteld door Thorbecke, de eerste minister-president van Nederland. In de wet is geregeld dat de overheid eerst moet proberen om op een minnelijke manier te kopen (zie figuur 1). Als dit niet lukt, kan als laatste middel overgegaan worden tot onteigening.



Figuur 1: Aanpak onteigening volgens de Onteigeningswet

Randvoorwaarden bij onteigening zijn:

- Als de eigenaar van de te onteigenen zaken aantoont dat zij de door de overheid beoogde nieuwe bestemming zelf kan bereiken (het recht op zelfrealisatie) is onteigening niet mogelijk.
- De overheid moet aantonen dat het plan het algemeen belang dient en dat er geen andere mogelijkheid is om dit te kunnen realiseren.

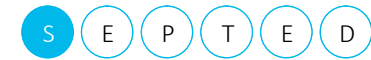
- De eigenaar van de te onteigenen zaken dient volledig schadeloos gesteld te worden. Omdat eigendom een fundamenteel recht is, zijn er strikte wettelijke voorwaarden. In Vlaanderen is vergelijkbare [regelgeving voor onteigenen](#).

De [onteigeningsprocedure](#) in Nederland is uit twee delen opgebouwd:

- het administratieve deel: de overheid vraagt de Kroon (de regering) om een onteigeningsbesluit te nemen. Het ontwerpbesluit wordt ter inzage gelegd en belanghebbenden mogen hierop reageren. Vervolgens wordt er een definitief onteigeningsbesluit genomen (Koninklijk besluit).
- het gerechtelijk deel: de overheid vraagt aan de rechter om de onteigening uit te spreken en de schadevergoeding vast te stellen die de overheid moet betalen. De rechter controleert daarbij of de administratieve procedure goed is uitgevoerd.

Het trendsignaal: wat zien we veranderen?

Naast de groeiende noodzaak en urgentie voor onteigening als oplossing voor patstellingen tussen private en publieke belangen, onder meer voor de hierboven beschreven stikstofcrisis, signaleren we een verandering in de wet die aan de ene kant meer ruimte



voor onteigening lijkt te bieden, maar anderzijds ook meer ruimte voor verweer. De huidige Onteigeningswet zal bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet komen te vervallen en vervangen worden door een regeling die onderdeel wordt van de Omgevingswet en het [Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet](#). Dit zal aanzienlijke veranderingen met zich meebrengen voor het onteigeningsrecht. Het onteigeningsbesluit zal niet langer door de Kroon genomen worden, maar door 'het bestuursorgaan dat het aangaat'. Het betekent dat er geen externe partij betrokken is bij het besluit en dat de overheid die tot onteigening wil overgaan zelf mag besluiten tot onteigening. Voor de bescherming van de eigenaar is er wel een bekrachtigingsprocedure bij de bestuursrechter verplicht gemaakt. Daarnaast zijn er nog diverse andere wijzigingen, zoals de beroepsprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak (Rus-van der Velde en Mulder 2019). [Bijzonder hoogleraar onteigeningsrecht Jacques Sluysmans stelt](#) dat de wijzigingen onder andere tot gevolg hebben dat er meer en langer geprocedeerd kan worden in de onteigeningsprocedure en deze daardoor langer kan gaan duren.

Onteigening in de praktijk

Onteigening van grond vindt vooral plaats voor infrastructurele (wegen, spoorlijnen) en waterschapsprojecten (dijkverzwaring). Tot op heden wordt deze dwingende juridische maatregel nog weinig gebruikt

voor natuurbescherming. Vermoedelijk is dit omdat voor de onteigeningsprocedure voorwaarde is dat het te realiseren plan aantoonbaar het algemeen belang dient en dat de overheid het belang niet op een andere manier kan realiseren. Bovendien is zowel op landelijk als op regionaal niveau het adagium 'op vrijwillige basis'. Door de Europese richtlijnen voor stikstof en natuur neemt de mogelijkheid (en de noodzaak) sterk toe om ook voor natuurbescherming gebruik te maken van onteigening.

In de [Onteigeningswet](#) zijn in Titel II ("Over de onteigening voor aanleg, herstel, versterking of onderhoud van waterkeringen en bouw van militaire verdedigingswerken") regels opgenomen die het voor waterschappen, maar ook voor drinkwaterbedrijven mogelijk maakt om initiatief te nemen tot onteigening van gronden of zakelijke rechten .

In Titel IIb (art. 72b) is expliciet opgenomen dat onteigening van gronden en van zakelijke rechten ten behoeve van een drinkwaterbedrijf of van een inrichting waarin afvalstoffen die van buiten de inrichting afkomstig zijn worden verwijderd, kan plaatsvinden op basis van een Koninklijk besluit (verder uitgewerkt in art.63/64). Hiervan wordt in de praktijk bijvoorbeeld gebruik gemaakt als er geen minnelijke overeenstemming bereikt wordt over de aanleg van een transportleiding op een specifiek perceel.

De onteigeningsbevoegdheid van waterschappen is vanwege het functionele karakter van waterschappen beperkt tot onroerende zaken die binnen de grenzen van het watersysteem liggen. Bij een onteigeningsbeschikking moet een waterschap de noodzaak en urgentie goed motiveren om te kunnen worden bekrachtigd door de bestuursrechter. Functiewijziging van een perceel naar natuur ligt meer binnen de bevoegdheid van provincie of gemeente dan bij het waterschap (Barshini et al. 2021).

Alternatieven voor onteigening

In dit hoofdstuk staat vijf [maatregelen voor gebiedsontwikkeling](#) beschreven die aan onteigening verwant zijn:

1. Verkoop op vrijwillige basis
2. Actief grondbeleid
3. Vestigen van een voorkeursrecht
4. Agrarische herverkaveling
5. Agrarische ruilverkaveling bij overeenkomst

Verkoop op vrijwillige basis is de meest voorkomende maatregel om grond te verwerven. Dit is een belangrijk onderdeel van de aanpak van de stikstofproblematiek. Om vrijwillige verkoop van bedrijven te stimuleren zijn verschillende regelingen ingesteld. Momenteel wordt gewerkt aan de '[Landelijke beëindigingsregeling veehouderijen](#)' die specifiek gericht is op het



verminderen van de stikstofdepositie in Natura2000-gebieden.

Bij *actief grondbeleid* is de overheid zelf de partij die grond verwerft en de grondexploitatie uitvoert. Bij faciliterend grondbeleid verwerven private partijen grond en is de grondexploitatie voor hun risico. In dat geval speelt ‘zelfrealisatierecht’ een rol bij onteigening: als de eigenaar aantoont dat zij de bestemming zelf kan realiseren, is er geen grond voor onteigening. Maar daar zit geen uitvoeringstermijn aan: als een ontwikkelende grondeigenaar om strategische of financiële redenen de realisatie uitstelt heeft een gemeente nauwelijks mogelijkheden om de woningbouw te versnellen. Het is in de huidige regelgeving en in de nieuwe Omgevingswet niet mogelijk om een bouwplicht op te leggen (Van der Krabben 2021).

Met behulp van het *vestigen van een voorkeursrecht* op gronden kan de overheid strategisch grond werven via het ruimtelijk spoor. Dit geeft de overheid het eerste recht van koop: de eigenaar moet de grond eerst aan de overheid aanbieden voor hij/zij de grondmarkt op kan gaan. Op deze manier kunnen ruimtelijke plannen uitgevoerd worden. Het kan alleen op gronden die volgens het ruimtelijke plan een niet-agrarische bestemming hebben en die een ander gebruik hebben dan de beoogde bestemming.

Agrarische herverkaveling is net als onteigening een dwingende juridische maatregel en wordt van oudsher

gebruikt om de agrarische, sociale en economische omstandigheden te verbeteren. Dit instrument is veel gebruikt in de 20^e eeuw, maar wordt in de huidige gebiedsontwikkeling nog weinig ingezet. Het is een complex proces met veel verschillende partijen en belangen. Er is veel weerstand tegen vanwege het deels dwingende karakter en de lange duur van het proces. Er is een moderne variant *Agrarische ruilverkaveling bij overeenkomst*, waarin eigenaren gezamenlijk zelf onroerende zaken verkavelen.

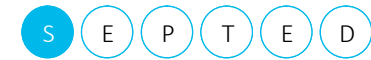
Politiek gevoelig

In haar [brief aan de Tweede Kamer d.d. 1 april 2022](#) benadrukt Van der Wal-Zeggelink, de Minister van Natuur en Stikstof, dat vrijwilligheid een belangrijk uitgangspunt is, waar ruimte voor zal zijn in de gebiedsprocessen. Als echter blijkt dat de vrijwillige maatregelen niet voldoende zijn om de doelstellingen tijdig te behalen, zal het noodzakelijk zijn om ook verplichtende maatregelen zoals onteigening in te zetten. Ook provincies gaan bij voorkeur uit van vrijwilligheid. Toch wordt ook daar geconstateerd dat op sommige locaties het gebruik van meer dwingende maatregelen zoals onteigening en wettelijke kavelruil overwogen dient te worden. Voorbereiding van dwingende maatregelen vraagt veel tijd en moet daarom tijdig starten.

De stikstofaanpak in het algemeen stuit op veel weerstand in de agrarische sector. De lobby vanuit het LTO vraagt al langer om meer budget van het stikstoffonds in te zetten voor innovaties op het boeren erf, in plaats van voor opkoop van bedrijven. Daarnaast richt LTO zich onder andere op het aantrekkelijker maken van de (vrijwillige) regelingen voor bedrijfsbeëindiging met aandacht voor de blijvers. Op de website van LTO is geen formeel standpunt over gedwongen onteigening te vinden, maar dat de weerstand tegen onteigening groot is blijkt bijvoorbeeld uit de [reactie van de voorzitter van LTO Nederland](#).

Grondmarkt

Onteigening voor gebiedsontwikkeling of natuurbescherming wordt weinig ingezet. Toch heeft onteigening invloed op de prijzen die moeten worden betaald op de grondmarkt. Bij een vrijwillig overgekomen kostenverhaal bepalen de regels voor (gedwongen) onteigening mede de waardegrondslag die gebruikt wordt voor de grondaankoop. Deze ‘schaduwwerking’ zorgt ervoor dat de huidige marktwaarde gebruikt wordt bij het vrijwillige kostenverhaal, zelfs als de bestemming nog niet gewijzigd is naar de ‘betere’ bestemming. In 2002 trad de Reconstructiewet concentratiegebieden in werking. Op basis hiervan werden Landbouwontwikkelingsgebieden (LOG’s) en extensiverings-



gebieden aangewezen. Ontwikkeling van de landbouw in de LOG's stuitte op veel weerstand in de omgeving. In de aangewezen extensiveringsgebieden werd onder andere grond geworven voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De overheid speelde hierbij een actieve rol, maar maakte geen gebruik van voorkeursrecht of gedwongen onteigening. Toch werd dit op de grondmarkt gezien als oneerlijke concurrentie. Het de-intensiveringsbeleid werd geen succes, en in combinatie met de grote maatschappelijke weerstand tegen de ontwikkelingen in de LOG's leidde dit tot de intrekking van deze wet in 2014 (Scholten et al. 2021).

Relevantie

De aanpak stikstof is specifiek gericht op het verminderen van de stikstofdepositie in Natura2000-gebieden en het verbeteren van stikstofgevoelige natuur. Een deel van de maatregelen die in dit kader genomen worden zullen ook bijdragen aan het verbeteren van de waterkwaliteit: veel landbouwmaatregelen zullen ook de emissie naar oppervlakte- en grondwater verminderen, niet alleen van stikstof maar ook van andere belastende stoffen zoals gewasbeschermingsmiddelen. Bedrijfsbeëindiging, vrijwillig of gedwongen kan daar een belangrijke rol in spelen.

Er wordt ook gesproken over verplaatsing van landbouwbedrijven. De kans dat dit een risico gaat vormen voor de waterkwaliteit, bijvoorbeeld omdat de nieuwe bedrijven in de nabijheid van grondwaterwinningen gesitueerd zouden worden, lijkt beperkt. De regelgeving rond grondwaterbescherming zal dit in principe zal tegenhouden. Onderzocht zou kunnen worden of dit mogelijk wel een risico kan vormen voor de inname van oppervlaktewater door oppervlaktewaterbedrijven. Net als de infrastructuur- en woningbouwsector ondervinden drinkwaterbedrijven veel hinder van de stikstofbeperkingen bij nieuwbouw en vervanging van productielocaties en transportleidingen vanwege de stikstofuitstoot in de aanlegfase en mogelijk ook nog in de gebruiksfase. Denk bijvoorbeeld aan werkzaamheden binnen grote Natura2000-gebieden zoals de Veluwe, in de duingebieden en in de uiterwaarden.

De schaduwwerking van de regelgeving rond gedwongen onteigening op de grondmarkt leidt er ook binnen de watersector toe dat de kosten van aankoop van grond of het vestigen van zakelijk recht toenemen.

Deze ontwikkelingen roepen ook een aantal kennisvragen op:

- Welke juridische mogelijkheden zijn er voor beëindiging of verplaatsing van een (landbouw- of ander) bedrijf dat een grote impact heeft op de waterkwaliteit in een watersysteem en/of bron van

drinkwater (en daarmee op KRW-doelen)? Kunnen drinkwaterbedrijven of waterschappen daarbij gebruik maken van gedwongen onteigening? Als daarmee de stikstofuitstoot afneemt, creëert dat dan ruimte voor stikstofuitstoot voor nieuwbouw of vervanging door de watersector of is dat oneigenlijk gebruik?

- De schaduwwerking van gedwongen onteigening drijft de grondprijzen op, met name als het gaat om percelen waar in de toekomst een hoogwaardigere ('dure') bestemming op komt te liggen (bijvoorbeeld woningbouw, bedrijventerrein). Wat is het effect op de grondmarkt van het omzetten naar een laagwaardigere bestemming zoals natuur?



Referenties

- Barshini, m. T., mr.dr. Willemijn van Doorn-Hoekveld, mr.dr. Frank Groothuise & prof.mr.dr. Marleen van Rijswick (2021). De onteigeningsbevoegdheid van het waterschapsbestuur onder de Omgevingswet. Utrecht University, Centre for Water, Oceans and Sustainability Law.
- Kuindersma, W., et al. (2021). De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid : Een voorlopige analyse van de gevolgen voor de decentralisatie naar provincies en de gebiedsgerichte uitvoering. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu.
- Rus-van der Velde, M. and F. Mulder (2019). "De gewijzigde onteigeningsprocedure in de Aanvullingswet grondeigendom." Vastgoedrecht 2019(2019-2)
- Scholten, M., Martha Bakker & Roel Jongeneel (2021). Perspectieven voor landbouw in een gebiedsgerichte benadering, Wageningen University & Research.
- Van der Krabben, E. (2021). De werking van de grondmarkt.
- Van Eldik, Z., et al. (2021). Overzicht handelingsperspectieven voor beleid gericht op extensivering van de landbouw. Wageningen, Wageningen Environmental Research.

Meer informatie (Nederland):

- [Onteigeningswet](#)
- [Onteigeningsprocedure](#)
- [Onteigening van grond - Kenniscentrum InfoMil](#)
- [De stikstofaanpak | Aanpak Stikstof](#)
- [Besluit stikstofreductie en natuurverbetering 10 maart 2021](#)
- [Adviescollege Stikstofproblematiek; Eindadvies over structurele aanpak: Niet alles kan overal, 8 juni 2020](#)
- [Brief van de Minister voor Natuur en Stikstof C. van der Wal-Zeggelink: Hoofdlijnen gecombineerde aanpak natuur, water en klimaat in landelijk gebied en van bredere stikstofbeleid, 1 april 2022.](#)
- [Regeling gerichte opkoop veehouderijen gestart | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)
- [Landelijke beëindigingsregeling veehouderij | Maatregelen | Aanpak Stikstof](#)

Meer informatie (Vlaanderen):

- [Stikstofbeleid: PAS - Programmatorische Aanpak Stikstof](#)
- [Onteigening door de overheid](#)

In het nieuws:

- [Onteigening als oplossing voor de stikstofcrisis? - Zembla - BNNVARA](#)
- [Experts: onteigenen boeren kan stikstofcrisis voor 2025 oplossen - NRC](#)
- [Boeren willen helemaal niet uitgekocht worden - NRC](#)
- [Uitstoot stikstof moet in sommige gebieden 70 tot 80 procent omlaag - NRC](#)
- [Nieuwe stikstofregeling om boeren uit te kopen lijkt averechts te werken - NRC](#)
- [Onteigening ter realisering van duurzaamheidsdoelstellingen en het tegengaan van verrommeling, kan dat? Ja dat kan! - Omgevingsweb](#)
- [Corporatie mag onteigenen voor verduurzaming - Stadszaken.nl](#)
- [Tweede Kamer stuurt stikstofaanpak terecht bij - LTO.](#)
- [‘Grootschalige onteigening roept woede op’ - NRC.](#)

Keywords

Trendalert, onteigening, stikstofbeleid