

Onteigenen voor natuur - 'mythologie van onteigening'?

door G.J.M. de Jager¹

1. Inleiding

De onderhavige, graag geschreven, bijdrage is een vervolg op mijn artikel in het *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* in 2008² naar aanleiding van het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied (hierna de Raad) van januari 2008 met betrekking tot de verwezenlijking van de Ecologische hoofdstructuur (hierna EHS). In januari 2008 heeft de Raad op eigen initiatief een advies dat ertoe strekte dat het middel van onteigening zou worden ingezet om de EHS te verwezenlijken³. Het advies kreeg de naam 'Mythologie van onteigening', om reden dat het middel van onteigening ten behoeve van natuurverwezenlijking en in het bijzonder de EHS met veel mythes was omgeven, die de Raad met het advies stuk voor stuk heeft willen weerleggen.

De Raad zag reden tot het advies, omdat hij - met recht, naar inmiddels is gebleken - vreesde dat de totale taakstelling voor verwerving van nieuwe natuur, robuuste verbindingszones en natte natuur in de EHS niet tijdig gehaald zou worden. De totale taakstelling voor verwerving was 130.904 ha per 2018. Per 1 januari 2006 was de eigendom van 89.605 ha overgedragen. Er resteerde derhalve 41.299 ha. Een deel van de reeds aangekochte gronden (21.978 ha) is niet bestemd voor natuur. Dit deel dient als ruilgrond voor de te werven gronden binnen de EHS. Dat betekende dat er nog 63.277 ha te verwerven was.

Dit aantal hectares was volgens de Raad dermate groot dat niet meer vertrouwd kon worden op vrijwillige verwerving en gekeken zou moeten worden naar de mogelijkheden die de wet biedt om de percelen door onteigening te verwerven. Conclusie van de Raad is dat de Onteigeningswet meerdere mogelijkheden biedt om grond te verwerven. Daartoe adviseerde de Raad de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Staten-Generaal, de betrokken colleges van gedeputeerden staten en provinciale staten als volgt:

-
- 1 Mr. G.J.M. de Jager is advocaat bij Kneppeelhout & Korthals Advocaten te Rotterdam.
 - 2 *Agr.r.* 2008, p. 148-155
 - 3 Zie Natuurbeleidsplan, *Kamerstukken II* 1989/90, 21 149, nrs. 2-3, de planologische kernbeslissing Structuurschema Groene Ruimte, *Kamerstukken II* 1993/94, 22 880, nr. 39, de Nota Ruimte van 23 april 2004, waarin de ontwikkeling van de EHS als beleidsuitgangspunt en zeer globaal begrensd is opgenomen; nadien is de EHS nader vorm en inhoud gegeven door de provinciale besturen in de streekplannen, dit afhankelijk van de bereidheid van de provincies om de EHS specifiek in te vullen.

1. voor het publiek belang 'groen' de bestuurlijke afweging tussen publiek en privaat belang op eenzelfde wijze te maken als voor wonen, werken en infrastructuur;
2. de inzet van het instrument onteigening te baseren op rationele overwegingen en niet op mythen;
3. de bovengrens voor onteigening van 10% nu, vooruitlopende op de mid-term review van het Investeringsbudget Landelijk Gebied in 2010, los te laten en de kosten daarvan te reserveren. Als kostenindicatie kan gelden dat de inzet van onteigening bij bijvoorbeeld de helft van de grondverwerving jaarlijkse € 22 miljoen extra kost;
4. een tijdschema te maken voor de inzet van volledige schadeloosstelling op basis van onteigening, aan de hand van een inventarisatie van knelpunten bij de realisatie van de EHS;
5. de condities te creëren om het instrument onteigening verantwoord in te zetten:
 - evaluatie en zonodig uitbreiding van de huidige personele inzet om voor groene doelen te onteigenen;
 - versterken van de deskundigheid op provinciaal niveau, onder meer met 'op afroep' beschikbare deskundigheid vanuit een nationale expertisefunctie (bijvoorbeeld in de vorm van een nationaal gecoördineerd deskundigennetwerk).

2. Politiek

Het advies heeft tot de nodige reacties geleid op bestuurlijk en politiek niveau. Meerdere malen is in de Tweede Kamer geprobeerd door middel van moties de regering te bewegen het middel van onteigening niet te gebruiken voor de ontwikkeling van de EHS. Dit gebeurde vanuit verschillende achtergronden en met wisselend resultaat. In motie *Kamerstukken II 2008/09, 30 825, nr. 37* (Pieper), overweegt de indiener dat draagvlak ter realisatie van de EHS noodzakelijk was, is en blijft. Gegeven het feit dat in de jaren negentig duidelijke afspraken zijn gemaakt dat de EHS alleen op vrijwillige basis zou kunnen worden gerealiseerd, wordt voorgesteld geen gedwongen onteigening plaats te laten vinden en bovendien dat bij vrijwillige verwerving sprake zal zijn van volledige schadeloosstelling. De Tweede Kamer heeft deze motie afgewezen.

In motie *Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XIII, nr. 141* (Koopmans/de Mos) overwegen de indieners dat het draagvlak ter realisatie van de herijkte EHS noodzakelijk is en blijft. Zij verzoeken de regering bij het herijkt realiseren van de EHS onteigening voor natuur niet als instrument in te zetten en dit ook in het bestuursakkoord op te nemen en de wet- en regelgeving daartoe aan te passen. Deze motie is eind 2010 aangenomen door de Tweede Kamer.⁴

In motie *Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 16* (Koopmans/de Mos), ingediend na het aannemen van de hiervoor besproken motie, overwegen de indieners dat onteigening van landbouwgrond ten behoeve van Natura 2000-gebieden of EHS-gebied op veel weerstand in de samenleving stuit en tevens tot gevolg heeft dat ondernemers die in de buurt van een dergelijk gebied ondernemen geen zekerheid op voorzetting van hun bedrijvigheid hebben. Indieners stellen daarom voor dat de regering zal garanderen dat

⁴ *Handelingen II 2010/11, nr. 28, stemmingen begroting XIII over jaar 2011.*

er geen sprake zal zijn van onteigening van landbouwgronden in het kader van natuurdoelen voor nu en in de toekomst. Al met al een motie die vrijwel geheel in lijn is met de aangenomen motie van eind 2010.

De regering voert naar aanleiding van deze motie hetzelfde verweer als naar aanleiding van de motie Koopmans/de Mos van 2010. De regering overweegt dat onteigening geen doel op zich is, maar niet uitgesloten kan worden als laatste middel als er nog slechts enkele hectaren nodig zijn om de EHS te verwezenlijken en de betreffende grondeigenaar niet ingaat op redelijke alternatieven. Dit keer landt het betoog van de regering klaar-blijkelijk wel. Tweede Kamer neemt de motie namelijk niet aan. Uit het afwijzen van de motie zou kunnen worden afgeleid dat de Tweede Kamer zich uiteindelijk kan verenigen met het middel van onteigening ten behoeve van de verwezenlijking van de EHS.

Tussen regering en parlement is tegelijkertijd wel besproken dat de ontwikkeling van de EHS in principe op vrijwillige basis zal plaatsvinden, slechts 10% van de benodigde grond zou met het middel van onteigening mogen worden verworven.⁵ Dit is altijd het standpunt van de regering geweest. De staatssecretaris van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) heeft gesteld dat onteigening voor natuurontwikkeling alleen plaatsvindt 'als het echt niet anders kan'. Daarmee heeft hij tegelijkertijd niets anders gezegd dan wat het middel van onteigening is, een ultimatum remedium.

Frappant is in dit verband tot slot dat uit Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XIII, 56 volgt dat de aangenomen motie Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XIII, 141 (Koopman/De Mos) door de regering als "afgedaan" wordt beschouwd met het op 20 september 2011 bereikte akkoord. Voor zover er uit de motie nog verdergaande maatregelen van de zijde van de regering worden verwacht, stelt de staatssecretaris

'In de gegeven omstandigheden acht ik het niet opportuun om bij decentralisatie van de taak natuur nog een restrictie op onteigening voor natuur bij de Minister van I&M te bepleiten, bovenop de overeengekomen afspraken en uitgangspunten.'

Daarmee lijkt de facto alles overgelaten te worden aan de provincies. De provincies lijken aan zet waar het betreft de wijze van realisering van de EHS en of zij daarvoor het middel van onteigening wensen in te zetten.

Daar waar het de Tweede Kamer bezig heeft gehouden, blijkt uit de praktijk dat er zeer weinig onteigeningsprocedures worden gevoerd ten behoeve van de verwezenlijking van de EHS. Een klein onderzoek leert dat de Dienst Landelijk Gebied/Bureau Beheer Landbouwgronden feitelijk de enige is die verzoekt om onteigening ten behoeve van de verwezenlijking van de EHS. Voorbeeld hiervan is het Koninklijk Besluit van 8 november 2010, *Stcrt.* 2010, 18957 (Lansingerland en Pijnacker-Nootdorp). In die zaak werd door de grondeigenaren geen beroep gedaan op het oorspronkelijke gegeven dat de EHS slechts tot stand gebracht kon worden op basis van vrijwilligheid. Dit was anders in het Koninklijk Besluit van 29 september 2011, *Stcrt.* 2011, 18190 (Haarlemmermeer). In deze onteigeningsprocedure deden de grondeigenaren een beroep op de hiervoor weer-

5 *Kamerstukken II* 2008/09, 30 825, nr. 3, brief Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) van 18 juni 2009.

gegeven uitlating van de staatssecretaris dat onteigening slechts dan mogelijkheid is voor natuur 'als het echt niet anders kan'. De Kroon overweegt het volgende

'Ten aanzien van het onderdeel van de zienswijze dat ziet op de uitlating van de staatssecretaris van EL&I overwegen Wij dat in dit geval wordt onteigend ten behoeve van het realiseren van de op de percelen van reclamanten onder 6 gelegen bestemmingen 'Recreatieve doeleinden', 'Water' en Fietspad'. (...). Het gebied zal als uitloopgebied fungeren voor de aanliggende en toekomstige woongebieden. Er wordt daarmee niet uitsluitend ten behoeve van het realiseren van natuur onteigend. Het gebied is niet opgenomen in de EHS. Zoals Wij hierboven onder 'Noodzaak en urgentie' hebben aangegeven wil verzoeker in 2013 starten met de realisering van het bestemmingsplan. Wij hebben geen redenen te twijfelen aan deze intentie. (onderstreping GJ)'

Uit het feit dat de Kroon de hiervoor onderstreepte zinsnede opneemt, volgt dat de Kroon het voor zijn beoordeling relevant vindt of het ter onteigening aangewezen onderdeel uitmaakt van de EHS. In dit geval deed zich die situatie niet voor, zodat het in zoverre gissen blijft wat de Kroon vindt van een onteigening ten behoeve van de realisering van de EHS.⁶ Feit is echter dat in veel provincies nog altijd als regel geldt dat de EHS slechts op basis van vrijwilligheid plaats zal vinden.⁷ Dergelijk provinciaal beleid is, gegeven ook de, nog te bespreken, decentralisatie ten aanzien van de verwezenlijking van de EHS een belangrijk gegeven bij het al dan niet verlenen van goedkeuring aan een verzoek tot onteigening ten behoeve van een dergelijke verwezenlijking.

3. Huidige stand van zaken EHS

Niet zonder betekenis zijn ook de recente ontwikkelingen met betrekking tot de EHS. Het regeerakkoord van het huidige kabinet verwoordde het aldus

'Een goed natuurbeheer en het op peil houden van de biodiversiteit zijn belangrijk, ook voor recreatief gebruik. De provincies krijgen meer zeggenschap over het natuurbeheer. De ecologische hoofdstructuur (EHS) wordt in 2018 herijkt gerealiseerd, onder meer door grensverlegging, strategische inzet van ruilgronden en ontstapeling van gebiedscategorieën, met maximale inzet op beheer en minimaal op verwerving. Dat kan dus betekenen dat er minder wordt aangekocht. Vooruitlopend op de herijking worden onder andere de robuuste verbindingen geschrapt. Beheer vindt bij voorkeur langjarig plaats door agrariërs, andere particulieren en terreinbeherende organisaties die samenwerken om meer effectiviteit te bereiken. De programmatische aanpak stikstof (PAS) blijft nodig voor een goed samengaan van economie en ecologie. Bij de uitvoering van de opgaven voor de EHS en Natura 2000 worden ruimte en toekomstperspectieven voor ondernemers zoveel mogelijk meegewogen.

6 Vergelijkbare situaties hebben zich voorgedaan bij Koninklijk Besluit van 15 november 2011, *Stcrt.* 2011, 21774 (onteigeningsplan Waterdunen) en Koninklijk Besluit 13 januari 2012, *Stcrt.* 2012, 2476 (onteigeningsplan Park Vijfhuizen). In beide Koninklijke Besluiten wordt overwogen dat de percelen waarvan onteigening wordt verzocht geen onderdeel uitmaken van de EHS, al was daar in het geval van Waterdunen wel een brief van de staatssecretaris van EL&I voor nodig. Bij brief van 31 maart 2011 had hij aangegeven dat Waterdunen geen onderdeel uitmaakt van de realisering van de EHS. De provincie Zeeland is degene die het beleid voor Waterdunen bepaalt (p. 10).

7 Zie bijvoorbeeld Provinciaal omgevingsplan 2009-2013, Provincie Groningen, p. 105; Natuurbeheerplan Noord-Brabant 2011, met dien verstand dat indien een gebied als prioritair gebied nieuwe natuur is aangewezen, wel onteigening plaats zal kunnen vinden, p. 19.

De rek en ruimte binnen de toepasselijke Europese richtlijnen worden optimaal benut. Uitgangspunten voor de EU-richtlijnen zijn dat economie en ecologie in evenwicht zijn en dat maatregelen haalbaar en betaalbaar moeten zijn. Nationale koppen op de Europese regelgeving worden opgespoord en verwijderd.⁷

Deze herijking heeft inmiddels plaatsgehad en heeft erin geresulteerd dat de robuuste verbindingzones zijn geschrapt. De EHS wordt later voltooid en wordt - mede door het schrappen van de robuuste verbindingzones - aanzienlijk kleiner van omvang. Bovendien vindt decentralisatie plaats. Op 20 september 2011 zijn de Staat en het IPO tot een onderhandelingsakkoord gekomen.⁸ Vanaf 2014 zijn de provincies verantwoordelijk voor de verwezenlijking van de herijkte EHS. De provincies krijgen 3 jaar langer de tijd dan in het regeerakkoord voorzien om deze herijkte EHS te realiseren, derhalve tot en met 2021. De ontwikkelopgave vanaf 2011 tot en met 2021 omvat - ten opzichte van hetgeen al gerealiseerd is - 17.000 ha aan verwervings-/functieveranderingopgave en 40.000 ha aan inrichtingsopgave. Door de herijking vallen 13.000 ha aan reeds verworven gronden nu buiten de EHS. Deze gronden dienen te worden gebruikt als ruilgrond. De provincies hebben voorts de verplichting de nieuwe, herijkte EHS in planologische verordeningen vast te leggen, teneinde planologische schaduwwerking zoveel mogelijk te voorkomen.

4. Juridische doorwerking EHS

De EHS is als beleidsconcept geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan (1990) en overgenomen in het Structuurschema Groene Ruimte (1995), de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (2000) en de Nota Ruimte (2005). De begrenzing van de EHS op het land is in dit besluit in handen gelegd van de provincies. Provincies dienen bij provinciale verordening de EHS te begrenzen.

Het ontwerp van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening van 29 mei 2009 bevatte nog een geheel uitgewerkte regeling met betrekking tot de wijze waarop de provincies algemene regels dienden te stellen ten behoeve van de doorwerking van de EHS tot in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Het uiteindelijk uitgevaardigde Besluit algemene regels ruimtelijke ordening kent die regeling niet meer. Er resteert nog slechts een gereserveerde titel 2.10 genaamd Ecologische hoofdstructuur.

Zo is een tendens waar te nemen waarbij het Rijk zich een minder grote rol toekent bij de verwezenlijking van de EHS en die positie overdraagt aan de provincies. Het bestuursakkoord, zoals hiervoor besproken, is daarvan een duidelijk voorbeeld en bevat de spelregels die Rijk en provincie hebben afgesproken. Het Rijk mist op dit moment de juridische mogelijkheden om een en ander ook daadwerkelijk af te dwingen.

Nu het Rijk ervoor gekozen heeft om juridische doorwerking van rijkswege niet te bepalen, komt het aan op de provincies. Het bestuursakkoord strekt er dan ook toe dat de provincies de EHS vastleggen in planologische verordeningen. Onder de Wet ruimtelijke ordening hebben de provincies de bevoegdheid om bij verordening algemene regels vast te stellen, indien en voor zover provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken (artikel 4.1 Wro). In dergelijke algemene re-

⁸ Het onderhandelingsakkoord is o.m. geplaatst op www.ipo.nl.

gels vervatten provincies - kort gezegd - regels waaraan de gemeenteraden gehouden zijn bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Veel provincies hebben ervoor gekozen algemene regels vast te stellen, en de verwezenlijking van de EHS is daarvan ook vaak onderdeel, hetgeen als zodanig ook terecht is, nu de verwezenlijking van de EHS van rijkswege als provinciaal belang is aangewezen. Artikel 4.1, tweede lid Wro bepaalt vervolgens dat de gemeenteraad binnen een jaar (overigens een termijn van orde) na inwerkingtreding van de algemene regels gehouden is een bestemmingsplan of beheersverordening vast te stellen met inachtneming van de verordening, zodat in zoverre de doorwerking verzekerd is.

Indien een gemeenteraad de door de provincie beoogde begrenzing van de EHS door een bepaald plandeel aantast, dan wel anderszins laat blijken zich aan de begrenzing van de EHS niets gelegen te laten liggen, staan de provincie middelen ten dienste om dat te veranderen. Deze zullen hierna worden besproken, waarbij op voorhand wel reeds opgemerkt wordt dat een en ander staat en valt met een alerte en actieve houding van de provincies ter bescherming van de door hen voorziene begrenzing van de EHS.

De middelen die de provincies, al dan niet tezamen met het stellen van de al besproken algemene regels, ten dienste staan zijn - naast het overleg dat voorafgaand aan elk bestemmingsplan wordt gevoerd (3.1.1 Bro) - zijn

- a. het aanwenden van de gebruikelijke rechtsmiddelen (zienswijze en beroep);
- b. het gebruiken van de reactieve aanwijzing ex artikel 3.8, zesde lid Wro;
- c. het geven van een aanwijzing ex artikel 4.2 Wro;
- d. het maken van een provinciaal inpassingsplan.

Die provincies die ervoor gekozen hebben om de verwezenlijking van de EHS in de algemene regels te vervatten, hebben een krachtig middel gecreëerd om van gemeentes te verlangen dat zij de begrenzing van de (herijkte) EHS deugdelijk in bestemmingsplannen verankeren. Het in strijd met de algemene regels vaststellen van een bestemmingsplan is namelijk grondslag voor vernietiging. Immers een dergelijk besluit is in strijd met een algemeen verbindend voorschrift en als zodanig niet rechtmatig vastgesteld. Dit is een groot verschil met de situatie onder oud recht. Onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening behoeften besluiten tot vaststelling van een bestemmingsplan goedkeuring van het college van gedeputeerde staten. Omdat geen van de provincies er onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening ervoor gekozen heeft de provinciale EHS als concrete beleidsbeslissing te vervatten in het streekplan, betekende elke onthouding van goedkeuring aan een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan om reden dat de gemeenteraad de begrenzing van de EHS niet acht had genomen, een toets naar de redelijkheid van het EHS-beleid van de betreffende provincie. Anders gesteld, telkens lag daarmee aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de vraag voor of het college van gedeputeerde staten - gegeven zijn beleid - in redelijkheid goedkeuring had onthouden. Die redelijkheidstoets is onder huidig recht vervangen door een volle

rechtmatigheidstoets en alleen al daarom biedt het huidige systeem veel meer rechten en daarmee zekerheid aan de provincies met betrekking tot het vastleggen van de begrenzing van de EHS in de planologie.⁹

Er zijn provincies die (nog) geen algemene regels hebben vastgesteld. Dit brengt met zich dat de begrenzing van de EHS een minder stevige basis heeft, namelijk 'slechts' in de provinciale structuurvisie.¹⁰ Als zodanig blijft de vraag of een gemeenteraad bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingplan in redelijkheid - in afwijking van dit beleid - een bepaalde begrenzing van de EHS heeft mogen aantasten. Uiteraard hebben deze provincies ook de mogelijkheid om tegen onwelgevallige besluiten tot vaststelling van bestemmingsplannen een zienswijze en vervolgens beroep in te stellen. Vanwege het ontbreken van de rechtmatigheidstoets aan enige verordening, als hiervoor omschreven, lijken die provincies meer baat te hebben bij het doen van een reactieve aanwijzing ex artikel 3.8, zesde lid Wro (met al bijkomend voordeel dat het onwelgevallige plandeel niet in werking treedt totdat is besloten of de reactieve aanwijzing terecht is geweest).¹¹

Bij de echt onwillige gemeenteraden hebben de provincies nog een drukmiddel op grond van artikel 4.2, eerste lid Wro (voorheen 37 en 38 WRO). Als provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen gedeputeerde staten aan de gemeenteraad een aanwijzing geven om een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig de bij de aanwijzing te stellen voorschriften. De begrenzing van de EHS zou - in voorkomend belang - door provincies aan dergelijke aanwijzingen ten grondslag kunnen worden gelegd.

Mocht het provincies - met dit arsenaal aan middelen - nog altijd niet lukken de begrenzing van de EHS planologisch vastgelegd te krijgen, hebben zij tot slot de mogelijkheid om de provinciale EHS in een inpassingsplan ex artikel 3.26 Wro vast te leggen. Persoonlijk kan ik mij niet voorstellen dat provincies snel van deze bevoegdheid gebruik zullen maken. Het is een vergaande inmenging van de provincie in de gemeentelijke autonomie, die door provincies mijns inziens enkel zal worden gebruikt als er geen andere mogelijkheid meer of onvoldoende ten dienste staat.

Tussenconclusie

Uit het vorenstaande volgt wel dat de provincies in de Wet ruimtelijke ordening zeer effectieve middelen en bevoegdheden hebben gekregen om de begrenzing van de EHS

- 9 De enige manier voor gemeenteraden om onder de verplichting uit de algemene regels uit te komen is het bepleiten van de onverbindendheid dan wel het buiten toepassing verklaren van de algemene regels. Uiteraard kan onder omstandigheden een dergelijk beroep worden gedaan. De jurisprudentie geeft geen aanleiding tot de verwachting dat algemene regels veel onverbindend dan wel buiten toepassing worden verklaard.
- 10 De merkwaardigheid doet zich voor dat artikel 3.5 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening van de provincies verlangt dat zij een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 Wro vaststellen, daar waar de Wet ruimtelijke ordening een dergelijke verplichting niet kent. Wat daarvan ook zij, het is de verwachting dat uiteindelijk alle provincies algemene regels zullen stellen.
- 11 Er is discussie over de vraag of provincies, willen zij een reactieve aanwijzing willen geven, algemene regels moeten hebben dan wel die in ontwerp ter inzage moeten hebben gelegd. De Afdeling oordeelde eerder dit jaar dat een degelijke verplichting er in algemene zin niet is (ABRvS 29 juni 2011, zaaknr. 201002266).

daadwerkelijk door gemeenteraden planologisch vast te doen stellen en zelfs zelf vast te stellen. De conclusie is gerechtvaardigd dat de bevoegdheden verder gaan en in ieder geval effectiever zijn dan onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Een van de bezwaren die ik in mijn eerdere artikel zag, namelijk de moeizame positie die de provincies onder de toepassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening hadden, is grotendeels verdwenen. Provincies kunnen, indien zij dat willen, de planologische vastlegging van de begrenzing van de EHS vrij eenvoudig afdwingen.

De enkele planologische vastlegging van de begrenzing van de EHS is nog niet voldoende om de EHS ook daadwerkelijk te verwezenlijken. Ook de eigendom dient in handen van de overheid te komen. Ten aanzien van die mogelijkheden het volgende.

5. Wet inrichting landelijk gebied en Onteigeningswet

Wet inrichting landelijk gebied

Hiervoor is verslag gedaan van de gevoeligheden die er in den lande zijn ten aanzien van de onteigening ten behoeve van de verwezenlijking van de EHS. De Tweede Kamer heeft op diverse momenten uiting gegeven aan dat maatschappelijk gevoelen. Een wettelijk middel dat leidt tot verwezenlijking van natuur zonder dat daarvoor het middel van onteigening ter hand genomen moet worden, biedt de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). De Wilg biedt aan het college van gedeputeerde staten de mogelijkheid om voor een bepaald gebied in de provincie een inrichtingsplan te maken. De Wilg schrijft voor dat bij herverkaveling in het kader van de EHS een korting van maximaal 5 procent toegepast wordt op de na herverkaveling toe te delen grond. Agrariërs krijgen dan bij een verplichte herverkaveling een iets kleinere oppervlakte grond terug dan ze inbrengen in de verkaveling. Dit verschil in oppervlakte krijgen ze in geld uitbetaald. Al met al biedt dit middel de overheid een vrij eenvoudige manier om de gronden ter daadwerkelijke verwezenlijking van de EHS in eigendom te verkrijgen. Overigens biedt de Wilg tezamen met de Onteigeningswet ook een nog verdergaand middel, waarbij hierna nader wordt stilgestaan.

Onteigeningswet

Mocht een college van gedeputeerde staten het middel dat de Wilg biedt niet willen gebruiken, bijvoorbeeld omdat er recent nog een herverkaveling is geweest, resteert nog de toepassing van de Onteigeningswet. De Onteigeningswet voorziet in diverse mogelijke

grondslagen voor onteigening. Het meeste toepassing vinden de titels II, IIa en IV van de wet. Veel minder gangbaar, hetgeen naar het zich laat aanzien ook de reden is van het door de Raad voor het Landelijk Gebied in 2008 afgegeven advies, is de onteigening in het belang van de landinrichting (titel VII Onteigeningswet).

De Raad voor het Landelijk Gebied onderscheidt in zijn advies titel IV en titel VII Onteigeningswet als de grondslagen om ten behoeve van de aanleg van de EHS, althans het verwerven van de benodigde hectares, te onteigenen.¹²

Artikel 77, eerste lid, Onteigeningswet (titel IV) bepaalt het volgende:

‘Onteigening bedoeld in deze titel kan plaatsvinden

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

Artikel 122, eerste lid, Onteigeningswet (titel VII) bepaalt het volgende:

1. ‘Onteigening kan ten name van de Staat plaatsvinden van onroerende zaken en rechten, waarover de beschikking moet worden verkregen ter verwezenlijking van een landinrichtingsplan als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Wet inrichting landelijk gebied of ter verwezenlijking van een reconstructieplan als bedoeld in hoofdstuk 2 van de Wet concentratiegebieden.
- (...)

Daarmee zijn in voormelde artikelen drie wettelijke grondslagen te ontwaren:

1. onteigening op grond van een bestemmingsplan/inpassingsplan;
2. onteigening op grond van een landinrichtingsplan;
3. onteigening op grond van een reconstructieplan.

Uit de hiervoor omschreven wetteksten volgt reeds dat de onteigening plaatsvindt ten behoeve van verschillende overheidslichamen. Onteigening ten behoeve van de twee laatstgenoemde onteigeningsgrondslagen geschiedt ten behoeve van de Staat. Onteigening op grond van titel IV kan naar huidig recht ten behoeve van zowel Staat, provincie als gemeente.

12 Frappant genoeg heeft de Onteigeningswet jarenlang een onteigeningstitel ten behoeve van de natuurbescherming geboden, titel VIII, een titel die in de ogen van de Raad wellicht van dienst zou kunnen zijn geweest; deze titel is in 2005 komen te vervallen met de inwerkingtreding van de uitgebreide voorbereidingsprocedure, *Stb.* 2005, 282. Overweging van de minister tot het in 2005 reeds laten vervallen van deze titel, voorafgaand aan de (toen) voorgenomen herziening van de Onteigeningswet waren met name doelmatigheidsoverwegingen: aanpassing aan de uitgebreide voorbereidingsprocedure zou een omvangrijke en complex wijziging vereisen (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 421, nr. 3, p. 29), terwijl de titel sowieso zou sneuvelen. Titel VIII schreef een nutswet voor, een middel dat sowieso al weinig wordt gebruikt en ten behoeve van natuurbescherming al decennialang niet wordt gebruikt.

Titel IV

Titel IV is tegelijk met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening op 1 juli 2008 aangepast en bevat nu de mogelijkheid ook op grond van het provinciale en/of rijksinpassingsplan te onteigenen. Waar onder oud recht nog een belemmering bestond in de wet, in die zin dat de wet bepaalde dat titel IV - kort gezegd - enkel door gemeenten en/of gemeenschappelijke regelingen kon worden gebruikt ten behoeve van de verwezenlijking van bestemmingsplan, is die beperking er niet meer. Dit brengt met zich dat provincies en zelfs - bij het in gebreke blijven van de provincies - het Rijk, indien zij daartoe redenen zien, het onteigeningsmiddel ter verwezenlijking van de EHS ter hand kunnen nemen.

Titel VII

Zoals al aangegeven, biedt artikel 122 Onteigeningswet een mogelijkheid het middel van onteigening te gebruiken ter verwezenlijking van een landinrichting- of reconstructieplan als bedoeld in respectievelijk de Wet inrichting landelijk gebied en de Reconstructiewet concentratiegebieden. Beide soorten plannen bieden een mogelijkheid een gedeelte van een in de plannen omlijnd gebied in te richten voor natuur. Beide wetten geven daartoe namelijk een wettelijke mogelijkheid en wetstechnisch staat er niets aan in de weg om de EHS als zodanig te gebruiken.¹³

Onteigening ten behoeve van de ontwikkeling van een reconstructieplan op grond van de nieuwe Reconstructiewet concentratiegebieden is, voor zover bekend, nog niet uitgesproken.¹⁴ Hetzelfde geldt voor de Wet inrichting landelijk gebied die van nog recenter datum is.¹⁵ Het onteigenen behoeve van een landinrichtingsplan dat tot stand is gekomen op grond van de voorheen geldende Landinrichtingswet komt vaker voor.¹⁶

Een probleem dat zich voordoet bij reconstructie- en landinrichtingsplannen is dat het enkele feit dat het onteigening KB wordt verleend nog niet betekent dat er ook daadwerkelijk onteigend kan worden. De herinrichting IJsselmonde-Oost toont aan dat de Staat er met het Koninklijk Besluit tot onteigening er nog niet is, omdat de bestemming alsdan nog niet in overeenstemming is met het landinrichting- of reconstructieplan. Ook in situaties als deze geldt dat Rijk, provincie of gemeente vervolgens het bestemmingsplan (inpassingsplan) zal moeten gaan wijzigen c.q. vaststellen.

Specifiek voor reconstructieplannen geldt dat gemeenten pas verplicht zijn om een bepaald onderdeel als de te verwezenlijken EHS op te nemen in hun bestemmingsplan-

13 Zie artikel 11, tweede lid onder c jo. 4 Reconstructiewet concentratiegebieden en artikel 17, tweede en derde lid jo 7 Wet inrichting landelijk gebied.

14 De enige KB's die voorhanden zijn en die strekken tot onteigening ten behoeve van een reconstructieplan zijn de onteigening ten behoeve van speciale Reconstructiewetten, zoals (bijvoorbeeld) de Reconstructiewet Midden-Delfland, zie KB 22 februari 2001, nr. 01.000342, *Stcrt.* 2001, nr. 54, p. 17.

15 In werking getreden op 1 januari 2007, *Stb.* 2006, 105.

16 zie bijvoorbeeld KB 19 mei 1999, nr. 99.001961, *Stcrt.* 1999, nr. 102, p. 11 (*Amsterdam*); KB 10 oktober 2000, nr. 00.005212, *Stcrt.* 2000, nr. 220, p. 9 (*Oudewater*); KB 7 september 2000, nr. 00.004409, *Stcrt.* 2000, nr. 191, p. 13 (*Reeuwijk*); KB 18 maart 2005, nr. 05.000715, *Stcrt.* 2005, nr. 81, p. 11 (*Goedereede*); KB 3 oktober 2005, *Stcrt.* 2005, nr. 215, p. 16 (*Herinrichting IJsselmonde-Oost*).

nen als daaraan planologische doorwerking is verleend als bedoeld in artikel 11, zesde lid, Reconstructiewet concentratiegebieden (hierna: 'Rcw'). Dit artikelonderdeel brengt met zich dat voor specifiek aan te geven gedeelten binnen het plangebied artikel 27 Reconstructiewet van toepassing is. Artikel 27, eerste lid, Rcw bepaalt dat het reconstructieplan in zoverre als voorbereidingsbesluit geldt tot het moment dat een bestemmingsplan in overeenstemming is gebracht met het reconstructieplan.¹⁷

Daargelaten dat er geen plannen bekend zijn waarin de EHS als onderdeel van het plangebied is aangewezen waarop artikel 27 Reconstructiewet concentratiegebieden van toepassing is verklaard, zullen provincies en de goedkeuring verlenende Ministers van VROM en LNV na de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de Brabantse reconstructieplannen terughoudend zijn met het van toepassing verklaren van artikel 27 Rcw.¹⁸ Planologische doorwerking werd niet tot nauwelijks geaccepteerd.

Nu de Wilg geen pendant van artikel 11 en artikel 27 Rcw kent, zullen de gemeenten een belangrijke vinger in de pap houden met betrekking tot de invulling en ontwikkeling van de EHS.¹⁹ Vaak zullen gemeenten nodig blijven om ter plaatse de bestemming te wijzigen met alle beleidsvrijheid van gemeenten van dien, uitgezonderd uiteraard de situatie dat het Rijk en/of de betrokken provincie gebruik maakt van hun bevoegdheid een inpassingsplan te maken als bedoeld in de artikelen 3.26 en 3.28 Wro.

Conclusie

De verwezenlijking van de EHS door middel van onteigening zorgt nog altijd voor discussies. Daar waar onder de huidige Wet ruimtelijke ordening, Wet inrichting landelijk gebied en Reconstructiewet concentratiegebieden voldoende mogelijkheden zijn om de gronden benodigd voor de (herijkte) EHS te onteigenen, blijkt dat het middel als zodanig maar weinig gebruikt wordt door overheden. Het lijkt erop dat veel overheden het moeilijk vinden om, na jaren benadrukt te hebben dat de EHS slechts op vrijwillige basis zou worden gerealiseerd, nu door te pakken en het middel van onteigening toe te passen. Het feit dat de EHS-opgave onder het huidige kabinet aanzienlijk verkleind is en er op basis van de 'oude' EHS veel ruilgronden zijn verworven en ter beschikking staan, zal maken dat overheden het middel van onteigening slechts zeer beperkt zullen gaan toepassen, een toepassing die het Rijk keer op keer benadrukt.

17 Zie tevens *Kamerstukken II* 1998/99, 26 356, nr. 3, p. 34 e.v.

18 ABRvS 4 april 2007, zaaknr. 200506283; ABRvS 2 mei 2007, zaaknr. 200506843; ABRvS 16 mei 2007, zaaknr. 200506286; ABRvS 16 mei 2007, zaaknr. 200506839; ABRvS 30 mei 2007, zaaknr. 200506292; ABRvS 30 mei 2007, zaaknr. 200506288; ABRvS 30 mei 2007, zaaknr. 200506285.

19 Zie *Agr.r.* 2006, nr 9, p. 482 e.v. voor het uitdrukkelijk andersluidend advies van de Commissie die de Vereniging voor Agrarisch Recht heeft ingesteld ter advisering over de Wet inrichting landelijk gebied.