

26 356

Regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 april 2001

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|-----------|
| HOOFDSTUK 1 – Algemeen | 2 |
| 1.1. Inleiding | 2 |
| 1.2. Doel wetsvoorstel | 2 |
| HOOFDSTUK 2 – De cumulatie van problemen in de concentratiegebieden | 5 |
| HOOFDSTUK 3 – Verhouding met andere regelgeving | 10 |
| 3.1 Karakter van het wetsvoorstel | 10 |
| 3.2 Verhouding met de Wet op de Ruimtelijke Ordening | 11 |
| 3.3 Verhouding met de milieuregelgeving | 15 |
| 3.4 Verhouding met de Landinrichtingswet | 18 |
| HOOFDSTUK 4 – Opzet van het wetsvoorstel | 18 |
| 4.1 Verdeling bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden | 18 |
| 4.2 Het reconstructieplan | 20 |
| 4.3 De uitvoering van de reconstructie | 20 |
| 4.4 Rechtsbescherming herverkaveling | 22 |
| HOOFDSTUK 5 – Financieel kader | 29 |
| 5.1 Budget | 29 |
| 5.2 Subsidiestelsel | 31 |
| HOOFDSTUK 6 – Lasten voor overheid, burgers en bedrijven | 32 |
| HOOFDSTUK 7 – Artikelsgewijs | 32 |

HOOFDSTUK 1 – ALGEMEEN

1.1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het voorlopig verslag dat op 20 maart 2001 door de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is vastgesteld. Wij stellen vast dat er op verschillende onderdelen van de voorgestelde Reconstructiewet concentratiegebieden door de leden van de onderscheiden fracties zowel meer fundamentele vragen alsook meer vragen om nadere toelichting of achtergrondinformatie zijn gesteld, maar dat over het algemeen de noodzaak van een reconstructie van de concentratiegebieden zoals wij voorstaan door de Eerste Kamer wordt onderschreven.

De voorgestelde reconstructie van de concentratiegebieden van de veehouderij in het oosten en zuiden van ons land gaat hand in hand met de herstructurering van de veehouderij in het kader van het mestbeleid. Sinds het moment dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen is de veehouderij getroffen door de recente uitbraak van mond- en klauwzeer. Vanzelfsprekend gaat ieders aandacht – zowel bij de overheid als in de sector – hier op dit moment het meest naar uit. Niettemin stellen wij het op prijs de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel door te zetten. Het is op dit moment nog te vroeg om vast te kunnen stellen hoelang we nog zullen worden geconfronteerd met MKZ in Nederland en om de gevolgen van deze uitbraak voor de veehouderijsector op langere termijn te kunnen inschatten. Wel staat voor ons vast dat de reconstructie in de zin van een ruimtelijke herstructurering van de veehouderij in relatie tot andere functies in het landelijk gebied onverminderd actueel en noodzakelijk is.

In deze memorie van antwoord hebben wij voor de beantwoording de volgorde van de vragen en de indeling van het voorlopig verslag aangehouden, zij het dat op een enkel punt een herschikking van de vragen en de beantwoording heeft plaatsgevonden, waar dit de inzichtelijkheid van de beantwoording ten goede kwam. Daarnaast zijn in een aantal gevallen vragen van verschillende fracties, die op hetzelfde onderwerp betrekking hebben, ten behoeve van de beantwoording samengenomen.

1.2 Doel wetsvoorstel

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat aan de oorspronkelijke, uitsluitend op preventieve diergezondheid gerichte doelstelling van het wetsvoorstel gaandeweg andere doelstellingen zijn toegevoegd, die naar het oordeel van deze leden niet met het wetsvoorstel tegemoet kunnen worden gekomen. Zij vragen om nader in te gaan op de bezwaren die de Raad van State terzake heeft gemaakt.

Anders dan de hier aan het woord zijnde leden veronderstellen, kan niet worden gesteld dat het wetsvoorstel oorspronkelijk uitsluitend een veterinaire doelstelling kende. Vanaf het allereerste begin is met de reconstructie een integrale aanpak beoogd van de problemen op terreinen als diergezondheid, milieu, bos, natuur, landschap en ruimtelijke kwaliteit; problemen, die in de concentratiegebieden, juist door de aldaar aanwezige grote concentratie van intensieve veehouderijbedrijven, ten opzichte van de rest van Nederland een bijzondere dimensie kennen. Wel is het zo dat de benadering van deze problematiek in het totstandkomingsproces van het wetsvoorstel gaandeweg is geëvolueerd. In de

memorie van toelichting, zoals die aan de Raad van State is voorgelegd, is de veterinaire kwetsbaarheid van de varkenssector als vertrekpunt genomen, en de kwaliteitsimpuls voor natuur, bos, landschap, milieu etcetera min of meer als bijkomend positief effect van de realisatie van varkensvrije zones aangemerkt. Het is niet onbegrijpelijk dat de Raad hieruit, zij het ten onrechte, concludeerde dat de voorgestelde reconstructie louter gericht zou zijn op een herlocatie van varkenshouderijbedrijven met het oog op de realisatie van door varkensvrije zones gescheiden clusters van varkenshouderijen, waardoor hij ook vraagtekens stelde bij de noodzaak, doeltreffendheid en proportionaliteit van het wetsvoorstel. Dit is aanleiding geweest om in de memorie van toelichting, in het bijzonder in hoofdstuk 2.3 daarvan, uitvoerig in te gaan op de verschillende problemen waarmee de concentratiegebieden te maken hebben, de onderlinge verwevenheid van die problemen en de relatie die daarbij met de concentratie van intensieve veehouderij – niet alleen de varkenshouderij – in de concentratiegebieden is te onderkennen. Daarbij is expliciet aan de orde gesteld dat de onderscheiden vraagstukken een zeer directe relatie hebben met de verdeling van gebruiksfuncties over de concentratiegebieden, waarbij reconstructie – als een onderling samenhangend geheel van maatregelen en voorzieningen om tot een adequate herinrichting van de concentratiegebieden te komen – de uitgelezen weg is om deze vraagstukken in hun onderling verband aan te pakken. Deze analyse van de problematiek in de concentratiegebieden en de mogelijkheden die reconstructie biedt om daaraan het hoofd te bieden onderschrijven wij nog steeds ten volle.

Gelet op de verbreding van de doelstellingen van het wetsvoorstel en de ingrijpendheid van de reconstructie vragen de leden van de fracties van de RPF en het GPV of met een meer procesmatige benadering, met behulp van bestaande instrumenten in combinatie met een verplaatsings- en beëindigingsregeling, de beoogde resultaten niet langs geleidelijker weg ook bereikt hadden kunnen worden.

Zonder het onderhavige wetsvoorstel zouden de beoogde resultaten naar onze overtuiging niet kunnen worden bereikt. Wij wijzen onder meer op de volgende elementen.

Ter verzekering van een reconstructie die daadwerkelijk bijdraagt aan alle door het Rijk beoogde doelstellingen van de reconstructie is voorzien in concrete sturingsmogelijkheden van het Rijk met betrekking tot de inhoud van de reconstructieplannen, die in het wetsvoorstel zijn opgenomen in de vorm van de Rijksuitgangspunten en het vereiste van ministeriële goedkeuring.

De voor de reconstructie noodzakelijke wijzigingen in het planologisch beleid op gemeentelijk niveau zijn zonder de bijzondere voorzieningen van artikel 27 van het wetsvoorstel slechts via de langdurige en ten aanzien van alle onderscheiden gemeenten steeds afzonderlijk op te starten procedures op basis van artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening te bevorderen.

Uitgangspunt van het stelsel van het wetsvoorstel is dat de provincies zoveel mogelijk in overleg met gemeenten, waterschappen en betrokken maatschappelijke geledingen komen tot de opstelling van reconstructieplannen. Het wetsvoorstel maakt het evenwel de provinciebesturen mogelijk om impasses bij de planvorming te doorbreken omdat aan de provincies uiteindelijk de bevoegdheid toekomt reconstructieplannen vast te stellen. Dit in tegenstelling tot eerdere, buitenwettelijke vormen van gebiedsgericht beleid als bijvoorbeeld in het kader van de ROM-gebiedenbenadering uit de Vierde nota Ruimtelijke Ordening, die zowel in de voorbereidende als uitvoerende fase volkomen afhankelijk zijn van het bereiken van consensus.

De leden van de fractie van D66 vragen zich af of het mogelijk is om de reconstructie zo vorm te geven dat inderdaad de noodzakelijke kwaliteitsimpuls wordt gerealiseerd.

Wij zijn ervan overtuigd dat met de voorgestelde reconstructie de beoogde integrale aanpak van de onderling samenhangende problemen in de concentratiegebieden kan worden bereikt. De ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met de pilotprojecten reconstructie, waarop wij in 4.3 van deze memorie nader ingaan, sterken ons in die overtuiging.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of het niet de voorkeur had verdiend in het kader van het wetsvoorstel verplaatsing van intensieve veehouderijbedrijven, maar ook van melkveehouderijen, naar niet-concentratiegebieden te bevorderen in een nationale aanpak.

Het wetsvoorstel beoogt de specifieke problematiek, waarmee de concentratiegebieden te maken hebben als gevolg van de juist daar optredende grote concentratie van veehouderijen, aan te pakken door een gewijzigde ruimtelijke inrichting van de concentratiegebieden. Daarmee is ook gegeven dat de reconstructie als zodanig beperkt blijft tot de concentratiegebieden. Onmiskenbaar is er een relatie met de ontwikkeling van de veehouderij in Nederland ten algemene, maar daarmee is nog niet een aanpak als wij in het wetsvoorstel voorzien voor geheel Nederland aangewezen. Ten aanzien van het specifieke punt van verplaatsing van intensieve veehouderijen, dat de hier aan het woord zijnde leden naar voren brengen, wijzen wij op het uitgangspunt dat schone gebieden schoon dienen te blijven: met het onderhavige wetsvoorstel wordt geen verandering gebracht in het verbod tot verplaatsing van mestproductie-, varkens- en pluimveerechten vanuit de concentratiegebieden naar daarbuiten. Tenslotte merken wij op dat eventuele verplaatsingen van melkveehouderijen vanuit de te reconstrueren gebieden naar de niet-concentratiegebieden over het algemeen niet op overwegende bezwaren vanuit onder meer het oogpunt van maatschappelijke aanvaardbaarheid, milieuhygiëne of ruimtelijke kwaliteit zullen stuiten, waarmee de noodzaak van een met de reconstructie vergelijkbare ingreep terzake ontbreekt.

De leden van de fractie van D66 verzoeken de regering in te gaan op het door hun gesignaleerde spanningsveld tussen het streven om de extensieve productie te stimuleren en de biologische sector te bevorderen enerzijds en de inzet van het wetsvoorstel om de intensieve veehouderij de ruimte te geven om zich te ontplooien in de ontwikkelingsgebieden anderzijds. De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe het wetsvoorstel past bij een visie op de intensieve, niet-grondgebonden veehouderij en de grondgebonden landbouw.

Wij zien geen spanning tussen de bevordering van extensieve productiemethoden, waaronder de biologische landbouw, enerzijds en de ontwikkelingsruimte die in de voorgestelde ontwikkelingsgebieden zou moeten worden geboden aan intensieve bedrijven anderzijds. Wij stellen vast dat intensieve veehouderij in Nederland een gegeven is, ook bij de verdere ontwikkeling van meer extensieve bedrijven, en dat de reconstructie eraan bijdraagt dat intensieve veehouderijactiviteiten daar plaatsvinden waar dat uit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit en milieukwaliteit verantwoord is.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom het drie jaar heeft moeten duren voor het onderhavige wetsvoorstel in de Eerste Kamer ter behandeling voorligt en wat dat heeft betekend voor het herstructu-

reringsproces in de varkenshouderij dat met de reconstructie ten nauwste samenhangt.

Voor de vertraagde totstandkoming van het wetsvoorstel zijn in hoofdzaak twee belangrijke ontwikkelingen aan te wijzen die plaatsvonden rond en na de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer:

Ten eerste is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangegeven dat onder meer met het oog op de voorgenomen reconstructie een heroverweging van het ammoniak- en agrarisch stankbeleid noodzakelijk is. De uitwerking hiervan heeft, zowel in besprekingen met de gemeenten en provincies, verenigd in de VNG en het IPO, als ook met de Tweede Kamer, de nodige tijd geveerd, waarbij de Tweede Kamer lange tijd van oordeel was dat mondelinge behandeling van het onderhavige wetsvoorstel pas aan de orde kon zijn nadat ook wetsvoorstellen met betrekking tot een gewijzigd ammoniak- en stankbeleid zouden zijn ingediend.

Ten tweede wijzen wij op de langdurige juridische onzekerheden rondom de Wet herstructurering varkenshouderij (Whv), als gevolg van een aantal tegen deze wet aangespannen rechterlijke procedures. Deze ontwikkelingen zijn mede aanleiding geweest voor het nieuwe mestbeleid, waarin het stelsel van mestafzetovereenkomsten centraal staat. Daarmee is de oorspronkelijk voorgenomen herstructurering van de varkenshouderij ook verbreed tot een herstructurering van de veehouderij als geheel. De reconstructie en het mestbeleid zijn in onze visie onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zonder de dynamiek die als gevolg van het mestbeleid in de veehouderij ontstaat kan de reconstructie niet slagen en omgekeerd is voor het welslagen van de herstructurering van de veehouderij die het mestbeleid vergt, de reconstructie onontbeerlijk om voldoende ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven voor de veehouderij te bieden.

Overigens constateren wij dat in de periode gedurende de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel de ontwikkelingen bepaald niet hebben stilgestaan. In het bijzonder in het kader van de pilotprojecten, waarop in § 4.3 van deze memorie nader wordt ingegaan, alsmede in het geregeld bestuurlijk overleg dat wij hebben gevoerd met vertegenwoordigers van de provinciale en gemeentelijke besturen in de concentratiegebieden, zijn de contouren van de voorgenomen reconstructie steeds duidelijker vast komen te staan. Met de vaststelling van de Regeling beëindiging veehouderijtakken kon daarenboven worden voorgesorteerd op de reconstructie als begeleidend instrument voor de noodzakelijke herstructurering van de veehouderij.

HOOFDSTUK 2 – DE CUMULATIE VAN PROBLEMEN IN DE CONCENTRATIEGEBIEDEN

De leden van de fractie van het CDA vragen een schematisch overzicht van wetenschappelijk bewezen dan wel sterk vermoede milieubelastingen, natuurschaden en veterinaire risico's en causale verbanden terzake die met het voorliggende wetsvoorstel worden aangepakt. Tevens vragen deze leden om daarbij de uitkomsten op te nemen van het effect dat zones van 0 tot 250 meter, respectievelijk tussen 250 en 500 meter, hebben op de milieubelasting van kwetsbare en zeer kwetsbare natuur als gevolg van bedrijfsactiviteiten in die zones, alsmede om gegevens betreffende de veterinaire risico's van varkensvrije zones kleiner dan 1 km, respectievelijk de door de regering aangegeven afnemende meerwaarde van varkensvrije zones breder dan 1 km.

Tenslotte verzoeken deze leden een aanduiding te geven van de terreinen waarvoor tussentijdse evaluaties wenselijk zijn.

Ter zake van de onderbouwing van de voorgestelde varkensvrije zones ter breedte van 1 km wijzen wij op onderzoek, verricht in het kader van de eindevaluatie met betrekking tot de varkenspestepidemie van 1997 (kamerstukken II, 1997/98, 25 229, nr. 49), alsmede op de uitkomsten van het onderzoek «Effect van verschillende scenario's van preventief ruimen op karakteristieken van de klassieke varkenspestepidemie in Nederland 1997» van de Stichting gezondheidsdienst voor dieren, ID-DLO en de Rijksdienst voor de keuring van vee en vlees. In de eindevaluatie werd erop gewezen dat bij de verspreiding van de varkenspest in 1997 buurtcontacten een veel grotere rol hebben gespeeld dan tot dan toe werd aangenomen. Het beperken van risico's ten gevolge van dergelijke buurtcontacten is voor ons aanleiding geweest om de vorming van varkensvrije zones en een stelsel van compartimentering van de varkenssector als een van de uitgangspunten van de reconstructie van de concentratiegebieden te nemen.

Uit het scenario-onderzoek, waarin de effecten van preventieve ruiming van bedrijven rondom een besmet bedrijf in cirkels met een verschillende straal met elkaar zijn vergeleken, bleek dat ruimen van varkensbedrijven in een straal van 1000 m rond een besmet bedrijf een significant hogere reductie te zien gaf van nieuwe uitbraken dan ruimen in een straal van 250 of 500 meter, alsmede dat in vergelijking met ruiming in een straal van 1000 meter aan ruiming in een straal van 2000 meter slechts een geringe meerwaarde is toe te kennen. Daarmee achten wij, in combinatie met de ruimtedruk in de concentratiegebieden en de kosten die de realisatie van varkensvrije zones met een grotere verplichte breedte dan 1000 meter met zich zou brengen, afgezet tegenover de mogelijke beperkingen die dat zou inhouden voor de verwezenlijking van andere doelstellingen van de reconstructie, de keuze voor een minimumbreedte van de varkensvrije zones van 1 kilometer voldoende afgewogen en onderbouwd.

De milieuproblemen verzuring, vermesting, verdroging en verstoring zijn heel groot in de concentratiegebieden Oost en Zuid en worden vooral veroorzaakt door de omvang van de landbouw in relatie tot andere gebruiksfuncties zoals wonen, werken, recreëren, natuur en landschap. De problemen zijn slechts gedeeltelijk op te lossen met technische maatregelen. Er is ook sprake van een ruimtelijk spreidingsprobleem. Dit betreft niet alleen de hoge veedichtheid in beide regio's in vergelijking met die in de andere landsdelen, maar ook binnen deze gebieden waarneembare concentraties van veehouderijen bijvoorbeeld rond kwetsbare bos- en natuurgebieden en in de nabijheid van woonkernen. De voorgestelde reconstructie zien wij als een integrale kwaliteitsimpuls voor de concentratiegebieden in hun totaliteit.

De tweede ondergetekende zal in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wet ammoniak en veehouderij uitgebreid ingaan op de ammoniakproblematiek in Nederland en de wetenschappelijke onderbouwing van het voorstel voor een zone van 500 meter rondom alle kwetsbare bos- en natuurgebieden. Het agrarisch stankbeleid zal in relatie tot de reconstructie nader worden uiteengezet in de toelichting bij het wetsvoorstel Wet stankemissie veehouderijen in ontwikkelingsgebieden.

De ontwikkelingen in de milieubelasting en de optredende natuurschade worden jaarlijks geëvalueerd in de Milieubalans en in de Natuurbalans alsmede elke vier jaar in de Nationale Milieuverkenning en in de Natuurverkenning. De resultaten van de uitvoering van de reconstructie en het nieuwe ammoniak- en stankbeleid zullen daarin na enige jaren van reconstructie merkbaar moeten worden. Deze resultaten kunnen worden betrokken bij de evaluatie van de reconstructie als bedoeld in artikel 98a van het wetsvoorstel en zo nodig bij de vaststelling of heroverweging van de beleidsprioriteiten in het kader van de reconstructie als bedoeld in artikel 10 van het wetsvoorstel.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen waarom de voorwaarde dat varkensvrije zones tenminste 1000 meter breed moeten zijn niet in de wet, maar in de bijlage is opgenomen en of in de praktijk daarvan mag worden afgeweken.

Bij de opzet van het wetsvoorstel is ervoor gekozen om de inhoudelijke vereisten waaraan elk reconstructieplan dient te voldoen, zoals deze in hoofdzaak zijn aangeduid in artikel 5, onderdelen a tot en met c, verder uit te werken in de bijlage bij het wetsvoorstel, waarin de zogenoemde rijksuitgangspunten zijn opgenomen. Krachtens artikel 9, eerste lid, van het wetsvoorstel geschieden de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het reconstructieplan met inachtneming van deze rijksuitgangspunten. De bijlage bij het wetsvoorstel maakt integraal onderdeel uit van het wetsvoorstel, en zal derhalve, indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven, kracht van wet hebben. Van het door de hier aan het woord zijnde leden bedoelde vereiste mag dan ook niet worden afgeweken.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV hebben de indruk dat de veterinaire doelstellingen van het wetsvoorstel enigszins op de achtergrond zijn geraakt en vragen of dit betekent dat de regering tot het inzicht is gekomen dat varkensvrije zones en clustervorming minder bijdragen aan het tegengaan van de verspreiding van dierziekten dan enige jaren geleden werd gedacht.

De veterinaire doelstellingen van het wetsvoorstel zijn geenszins op de achtergrond geraakt. De eerste ondergetekende heeft het veterinaire aspect laatstelijk nog tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 14 december jl. aangeduid als een van de kernoverwegingen van het wetsvoorstel. Wij hechten onverminderd aan compartimentering van de varkenssector door middel van een stelsel van varkensvrije zones; de effectiviteit daarvan bij het tegengaan van verspreiding van dierziekten, in het bijzonder varkenspest, staat wat ons betreft niet ter discussie.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of varkensvrije zones niet ook in grotere landbouwontwikkelingsgebieden zouden moeten kunnen worden gerealiseerd. Tevens vragen deze leden of in gebieden met grote concentraties van andere diersoorten dan varkens het wenselijk zou zijn zones te realiseren zonder intensieve bedrijven.

Als gevolg van een door de Tweede Kamer aangenomen amendement (kamerstukken II, 2000/2001, 26 356, nr. 35) moeten de varkensvrije zones worden geprojecteerd in onderdelen van de extensiverings- en verwevingsgebieden (zie artikel 1 van het wetsvoorstel). Bij de indeling van een reconstructiegebied in landbouwontwikkelings-, extensiverings- en verwevingsgebieden zullen de provincies daarmee rekening moeten houden door gebieden die zich goed lenen om als varkensvrije zone te fungeren niet aan te merken als ontwikkelingsgebied. In plaats van het projecteren van een varkensvrije zone in een ontwikkelingsgebied, hetgeen op zich voorstelbaar zou zijn geweest, kunnen de provincies uiteraard wel het reconstructieplan zodanig vormgeven dat aan weerszijden van de voorgestelde varkensvrije zone ontwikkelingsgebieden worden voorzien.

Ten aanzien van de vraag naar de wenselijkheid van zones zonder intensieve bedrijven merken wij op dat dit ter beoordeling is aan de provincies bij de opstelling van reconstructieplannen. Hier spelen ook overwegingen als bijvoorbeeld ruimtelijke kwaliteit, landschap en geurbelasting van woonkernen. Zones zonder intensieve bedrijven zijn immers nog niet per definitie varkens- of zo men wil vee-vrije zones.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of de effectiviteit van de varkensvrije zones niet nadelig wordt beïnvloed doordat hierin waarschijnlijk in veel gevallen stroken natuur, bos en dergelijke zullen zijn opgenomen.

Wij stellen vast dat een varkensvrije zone nooit een volledig «leeg» gebied zal kunnen zijn: of nu natuur, woonbebouwing, infrastructurele voorzieningen als wegen, waterwegen en railverbindingen dan wel andere functies in de varkensvrije zones zullen zijn gelegen, er blijft altijd een bepaald gebruik van de varkensvrije zones voorzien. De vorming van varkensvrije zones resulteert evenwel steeds in de doelstellingen die de regering daarmee voor ogen heeft, namelijk het tegengaan van contactbesmettingen door een compartimentering van de varkenssector, die ook ondersteunend kan zijn bij de afsluiting van bepaalde gebieden in het geval van een uitbraak en – in het geval dat noodtingen worden toegestaan – de omvang van een te enten gebied zoveel mogelijk kan beperken.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV stellen de vraag of het denkbaar is dat in de landbouwontwikkelingsgebieden de concentratie van dieren toeneemt door verplaatsing van bedrijven van elders en vergroting van bestaande bedrijven, en of dat onder meer vanuit veterinaire oogpunt wel gewenst is.

Het is denkbaar dat de concentratie van dieren binnen de ontwikkelingsgebieden per saldo toeneemt. Dat wordt evenwel gecombineerd met vee-arme dan wel veevrije zones elders in de reconstructiegebieden, waarmee de veterinaire gewenste doorbreking van de huidige aanreiking van veehouderijbedrijven over de te reconstrueren gebieden als geheel wordt doorbroken. Tegelijkertijd worden daarmee ook doelstellingen als verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, vergroting van de landschappelijke en recreatieve aantrekkelijkheid en bevordering van de realisatie van nieuwe natuurgebieden gediend.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV informeren of een indicatie valt te geven van de ontwikkeling van de veestapel, in het bijzonder de varkensstapel, in de concentratiegebieden in de komende jaren.

Gegeven de doelstellingen van het mestbeleid heeft het LEI berekend dat eind 2002 de varkenshouderij en de pluimveehouderij respectievelijk met 15% en 20% zullen zijn gekrompen ten opzichte van de dieraantallen in 1998. Vooralsnog mag worden aangenomen dat dit effect zich grosso modo zowel binnen als buiten de concentratiegebieden in gelijke mate voordoet. Overigens merken wij op dat in het huidige stadium van de recente uitbraak van mond- en klauwzeer nog niet kan worden aangegeven of en in hoeverre de hier bovengenoemde berekeningen door de gevolgen van deze uitbraak in een ander daglicht moeten worden geplaatst.

Met betrekking tot de grondgebonden rundveehouderij in de extensiveringsgebieden vragen de leden van de fractie van het CDA of in het kader van de realisatie van het Structuurschema Groene Ruimte grasveehouderij en agrarisch natuurbeheer een rol kunnen spelen en of aankoop van melkveehouderijen in dergelijke gevallen nog wel verantwoord is.

Tevens vragen deze leden of grondgebonden rundveehouderij niet impliceert dat geen verdere beperkingen behoeven te worden opgelegd zoals de noodzaak tot het afsluiten van mestafzetcontracten of investeren in emissie-arme stallen.

In het algemeen zal er in de extensiveringsgebieden geen aanleiding zijn om melkveehouderijen, die in het ruimtelijk beleid steeds als extensieve vorm van veehouderij worden aangemerkt, aan te kopen. Met de hier aan het woord zijnde leden zijn wij van oordeel dat aankoop niet onmiddellijk voor de hand ligt indien agrarisch natuurbeheer ook mogelijkheden biedt. Niettemin sluiten wij aankoop van melkveehouderijbedrijven niet op voorhand uit. Aankoop kan in het bijzonder aangewezen zijn voor begrensde EHS-gebieden binnen de extensiveringsgebieden, waarbij het beoogde natuurdoeltype niet door agrarisch natuurbeheer zou kunnen worden gerealiseerd.

Bij grondgebonden melkveehouderij, waarbij de mestproductie op eigen grond kan worden aangewend binnen de gestelde aanwendingsnormen, behoeven geen mestafzetcontracten te worden afgesloten. Of een ondernemer wel of niet in een emissiearme stal behoeft te investeren wordt niet bepaald door het wel of niet grondgebonden zijn volgens de Meststoffenwet. De aan stallen te stellen emissie-eisen zullen worden neergelegd in de binnenkort te publiceren ontwerp-Amvb huisvesting op basis van de Wet milieubeheer.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of het denkbaar is dat een gemengd bedrijf in een extensiveringsgebied de intensieve veehouderijtakken moet afstoten. Daarbij vragen zij of zo'n bedrijf de mogelijkheid heeft om bijvoorbeeld de melkveehouderijtak uit te breiden of dat het totale bedrijf in dergelijke gevallen wordt «uitgekocht».

Het ruimtelijk beleid in de gebieden die in het reconstructieplan als extensiveringsgebied worden aangeduid, is gericht op het tegengaan van uitbreiding en vestiging van intensieve veehouderij, alsmede op afbouw van reeds aanwezige intensieve veehouderij aldaar. Dat betekent niet dat bestaande bedrijven zonder meer of stante pede moeten worden beëindigd: volgens gebruikelijk overgangsrecht in het kader van bestemmingswijzigingen wordt bestaand gebruik dat met de nieuwe bestemming niet in overeenstemming is gerespecteerd.

Dat laat onverlet dat met stimulerende instrumenten, als hervestigings- dan wel beëindigingssubsidies, de betrokken ondernemers, gelet ook op de beperkte perspectieven die voor uitbreiding van het desbetreffend bedrijf op de bestaande lokatie resteren, kunnen worden aangemoedigd om te zien naar vestigingsmogelijkheden elders dan wel om intensieve veehouderijtakken te beëindigen. Ter verwezenlijking van het reconstructieplan kan daarenboven worden besloten tot inzet van meer dwingende instrumenten als herverkaveling.

In een extensiveringsgebied kunnen melkveehouderijbedrijven het aantal runderen uitbreiden, voorzover daarvoor de benodigde milieuvergunningen aanwezig zijn of kunnen worden verkregen; dat geldt ook voor gemengde bedrijven die in het kader van de reconstructie besluiten om een intensieve veehouderijtak af te stoten.

De leden van de fractie van het CDA vragen nadere informatie omtrent de wijze waarop en de mate waarin de verbetering van de waterhuishouding meeweegt in de reconstructie.

De zogenoemde watersysteembenadering, waarin grondgebruiksfuncties en waterbeheer in hun onderling verband worden gezien, is een belangrijke leidraad bij de reconstructie. Bij de gewijzigde inrichting van een te reconstrueren gebied is de waterhuishouding in het reconstructiegebied een van de onderwerpen die krachtens de in de bijlage bij het wetsvoorstel opgenomen rijksuitgangspunten in elk geval in het reconstructieplan

moeten zijn verdisconteerd. Maatregelen en voorzieningen die bijdragen aan reductie van verdroging dan wel voorkoming van wateroverlast, zijn van belang voor zowel de verbetering van de kwaliteit van bos en natuur als voor de perspectieven van grondgebonden agrarische activiteiten en de leefbaarheid ten algemene van het betrokken gebied. De rijks-uitgangspunten op het gebied van het waterbeheer, zoals opgenomen in onderdeel C van 2 van de bijlage maken, evenals de andere rijks-uitgangspunten, deel uit van de grondslagen voor de toetsing van reconstructieplannen in het kader van de vereiste ministeriële goedkeuring. Voor de volledigheid merken wij op dat tussen de onderscheiden rijksuitgangspunten geen rangorde bestaat van oplopend of afnemend belang dat aan deze uitgangspunten wordt gehecht. De hier aan het woord zijnde leden stellen daarnaast de vraag naar de schadeloosstellingen voor eigenaren en gebruikers van gronden die zullen worden gebruikt voor wateroverlaat.

Dat in het kader van de reconstructie ook voorzieningen kunnen worden aangelegd, die bepaalde gronden geschikt maken voor wateroverlaat, betekent nog niet dat compensatie voor schade die optreedt door het onder water zetten van dergelijke gronden in het kader van het onderhavige wetsvoorstel zou moeten worden voorzien. Hierover beraadt het kabinet zich nog, in samenhang met de uitwerking van andere opgaven die voortvloeien uit het advies van de Commissie Waterbeheer voor de 21ste eeuw. Het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen hebben een startovereenkomst Waterbeleid voor de 21e eeuw gesloten, waarin onder meer is vastgelegd dat in een nationale bestuurs-overeenkomst water nadere afspraken worden gemaakt over de verantwoordelijkheidsverdeling en financiering terzake.

HOOFDSTUK 3 – VERHOUDING MET ANDERE REGELGEVING

3.1 Karakter van het wetsvoorstel

Naar aanleiding van een aantal kwalificaties over de aard van het wetsvoorstel, die tijdens de behandeling door de Tweede Kamer zijn gewisseld, vragen de leden van de fractie van het CDA naar het karakter van het wetsvoorstel.

Van de door de hier aan het woord zijnde leden genoemde kwalificaties achten wij de termen «inrichtingswet» en «procedurele wet» het meest treffend.

Het wetsvoorstel kent een in hoge mate procedurele inslag: het geeft regels omtrent de wijze waarop reconstructieplannen worden voorbereid en vastgesteld, alsmede voor de totstandkoming van besluiten ter uitvoering van een eenmaal vastgesteld reconstructieplan, zoals de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van een herverkaveling als bedoeld in titel 6 van hoofdstuk 3 en de coördinatiebepalingen van titel 2 van hoofdstuk 3.

Het wetsvoorstel is naar zijn aard ook een inrichtingswet: de kern van reconstructie is immers het treffen van maatregelen en voorzieningen ter realisatie van een gewijzigde ruimtelijke inrichting van de concentratiegebieden. Ter onderscheiding van de – algemene – Landinrichtingswet kan het wetsvoorstel, evenals de Reconstructiewet Midden-Delfland en de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën worden aangeduid als een bijzondere inrichtingswet. Daarbij heeft de kwalificatie «bijzondere» zowel betrekking op het territoir waar de reconstructie plaats kan vinden (niet het gehele Nederlandse grondgebied, maar in de wet aangeduide onderdelen daarvan) als op de deels van de algemene Landinrichtingswet afwijkende voorzieningen. Hierbij

kan ten aanzien van dit wetsvoorstel in het bijzonder worden gewezen op de specifieke afstemmingsbepalingen in verband met de ruimtelijke ordening en het stelsel van rijkssturing door middel van wettelijk vastgestelde uitgangspunten voor de inhoud van het reconstructieplan en ministeriële toetsing en goedkeuring van reconstructieplannen.

3.2 Verhouding met de Wet op de Ruimtelijke Ordening

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de relatie tussen de reconstructie en het totale ruimtelijk orderingsbeleid van de regering, en willen in het bijzonder een toelichting op de relatie tussen de Vijfde nota ruimtelijke ordening en de voorgenomen reconstructie. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of een indicatie kan worden gegeven van de aandelen in hectares en aantallen dieren van de landbouwwontwikkelings-, verwevings- en extensiveringsgebieden, en hoe deze driedeling zich verhoudt met de Vijfde nota ruimtelijke ordening. Deze leden willen ook vernemen of de reconstructieplannen aan de Vijfde nota zullen worden getoetst.

In de Vijfde nota ruimtelijke ordening wordt in de ontwerp-pkb (beleidslijn C 22) en in de hoofdstukken 5.4.3 en 6.3 en 6.5 aandacht besteed aan het landelijk gebied en de reconstructie in Zuid- en Oost-Nederland. De provincies stellen reconstructieplannen op, die door ter goedkeuring aan de ministers van LNV en VROM worden voorgelegd. De beoordeling van de plannen zal geschieden op basis van de bij de Reconstructiewet gevoegde uitgangspunten van het Rijk en aan het vigerend rijksbeleid ten algemene. Bij dit laatste moet ondermeer worden gedacht aan de Vijfde nota ruimtelijke ordening. Dit betekent dat het beleid van de Vijfde nota mede richting geeft aan de reconstructie van de concentratiegebieden. De drie soorten gebieden, zoals in de Reconstructiewet aangeduid, zijn ook opgenomen in genoemde beleidslijn C 22 van de ontwerp-pkb van de Vijfde nota ruimtelijke ordening. In hun reconstructieplannen zullen de provincies deze drie soorten gebieden nader begrenzen. De provincies zijn tevens verantwoordelijk voor het bepalen van de ligging van de groene contouren als bedoeld in de Vijfde nota. Deze dienen uiterlijk in 2005 te zijn opgenomen in de streekplannen. In de komende tijd zal duidelijk moeten worden hoe de relatie is tussen de contourenbenadering van de Vijfde nota en de gebiedscategorieën van de Reconstructiewet. Het ligt voor de hand dat een groot deel van de extensiveringsgebieden binnen de groene contouren zal liggen en dat de landbouwwontwikkelingsgebieden en de verwevingsgebieden grotendeels onderdeel zullen uitmaken van de balansgebieden.

Het is nu nog te vroeg om een indicatie te kunnen geven wat het aandeel in oppervlakte van de te reconstrueren gebieden is van de drie gebiedscategorieën (landbouwwontwikkelings-, verwevings- en extensiveringsgebieden) of om aan te kunnen geven hoe de veestapel er in die onderscheiden gebiedscategorieën er uit zal zien. De planvorming door de provincies is immers pas in het voorbereidende stadium. In de termijn van 9 maanden na het inwerkingtreden van de wet, welke termijn geldt voor het opstellen van ontwerp-reconstructieplannen zal in concreto blijken welke gebiedsindeling de provincies voorstaan.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of met de introductie van deze specifieke wetgeving niet via de achterdeur een generiek ruimtelijk beleid wordt geïntroduceerd, zonder dat daarvoor de gebruikelijke integrale afweging van doelen, randvoorwaarden en middelen heeft plaats gevonden. Zij vragen hoe zij deze reconstructie moeten inpassen in het bredere ruimtelijk beleid.

Het reconstructieplan is een integraal plan voor de (her)inrichting van het landelijk gebied in de concentratiegebieden. Het reconstructieplan en het vigerende streekplan, waarin eerder al een integrale afweging van doelen en randvoorwaarden van het ruimtelijk beleid heeft plaatsgevonden, dienen steeds op elkaar te zijn afgestemd. Indien na een (nieuwe) integrale afweging in het kader van de opstelling van het reconstructieplan op een bepaald onderdeel wordt afgeweken van het bestaande streekplan, dient dit expliciet – derhalve ook met vermelding van de motieven die daaraan ten grondslag liggen – in het reconstructieplan te worden aangegeven, waarbij de vaststelling van het reconstructieplan voor de desbetreffende onderdelen tevens geldt als herziening van het streekplan (zie artikel 11, vijfde lid, en 16, tweede lid, van het wetsvoorstel).

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen naar de procedure die moet worden gevolgd indien een gemeente een wijziging in een bestemmingsplan wil aanbrengen, die afwijkt van het in uitvoering zijnde reconstructieplan. Tevens vragen deze leden naar de procedure die zou moeten worden gevolgd als er in een dergelijke situatie aanleiding zou zijn het reconstructieplan te wijzigen.

Het wetsvoorstel voorziet in artikel 16, tweede lid, in de doorwerking van het reconstructieplan in streekplannen. Wanneer een gemeente na vaststelling van het reconstructieplan een wijziging van het bestemmingsplan in procedure brengt die niet spoort met de in uitvoering zijnde reconstructie, is het aan gedeputeerde staten om op basis van artikel 28 van de WRO goedkeuring te onthouden aan die bestemmingsplanwijziging wegens strijd met het streekplan. Daarbij dient te worden bedacht dat het eveneens het provinciaal bestuur is dat het reconstructieplan heeft vastgesteld. Strijdigheden tussen bestemmingsplannen en het reconstructieplan zullen bij het provinciaal bestuur dan ook niet onopgemerkt blijven.

Voor een wijziging van een reconstructieplan geldt overeenkomstig artikel 26 van het wetsvoorstel dezelfde procedure als voor de totstandkoming van het oorspronkelijk reconstructieplan. Dit houdt in dat een wijziging van zo'n plan door de betrokken ministers moet worden goedgekeurd.

De leden van de fractie van het CDA wensen te vernemen wat de status is van het zogenoemde Koepelplan in relatie met andere ruimtelijke ordeningsplannen.

Het Koepelplan waar de hier aan het woord zijnde leden op duiden, is een buitenwettelijk plan dat het bestuur van de provincie Noord-Brabant hanteert in het kader van de voorbereiding van de reconstructie. Deze provincie is voornemens om voor haar grondgebied zeven reconstructieplannen, elk voor een daarin te omschrijven deel van het grondgebied van de provincie, vast te stellen. Om te waarborgen dat deze reconstructieplannen tezamen een onderling samenhangend geheel van maatregelen en voorzieningen zullen bevatten, en ook in verband met de daarmee samenhangende noodzaak tot wijzigingen in het vigerend streekplan, maakt deze provincie gebruik van een zogenoemd Koepelplan, dat niet meer en niet minder is dan een set richtlijnen van de provincie ten behoeve van de Brabantse reconstructiecommissies; als buitenwettelijk instrument heeft dit Koepelplan geen formele status.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de relatie van gemeentelijke bestemmingsplannen met het wetsvoorstel. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen naar de reikwijdte van artikel 27 van het wetsvoorstel. Zo vragen zij of bijvoorbeeld in een reconstructieplan wegen kunnen worden geprojecteerd of dat een bestemming «glastuin-

bouw» – een activiteit die in enkele concentratiegebieden voorkomt – kan worden veranderd in «grondgebonden veehouderij» of dat een agrarische bestemming kan worden veranderd in «natuur». Tevens vragen zij of in dergelijke gevallen van bestemmingswijzigingen een recht op schadevergoeding op basis van artikel 30 bestaat. Deze leden vragen ten slotte of kan worden uiteengezet waarom bij de reconstructieplannen een zodanige urgentie bestaat dat vigerende bepalingen uit vooral de ruimtelijke ordeningswetgeving buiten werking worden gesteld en dat de beroepsmogelijkheden in artikel 44 ter zake van besluiten waarop de coördinatietitel van het wetsvoorstel is toegepast beperkt zijn tot één instantie.

Het gaat in een reconstructieplan om een samenhangend en integraal afgewogen pakket aan maatregelen en voorzieningen. Hierbij kunnen in voorkomend geval ook maatregelen en voorzieningen worden opgenomen die afwijkingen van vigerende bestemmingsplannen inhouden. Het voorgestelde artikel 27 komt erop neer dat het reconstructieplan op de desbetreffende onderdelen prevaleert boven de desbetreffende bestemmingsplannen, doordat het reconstructieplan als een voorbereidingsbesluit of een vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de WRO geldt zolang de desbetreffende bestemmingsplannen niet met het reconstructieplan in overeenstemming zijn gebracht. De reikwijdte van artikel 27 is daarbij niet beperkt tot bepaalde maatregelen of voorzieningen. In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de RPF en het GPV merken wij gelet op het voorgaande op dat in een reconstructieplan ook wegen kunnen worden geprojecteerd. In dat verband wijzen wij ook op artikel 11, dat nadrukkelijk spreekt over nieuw aan te leggen openbare wegen, waterlopen, dijken of kaden en andere infrastructurele voorzieningen. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om in het kader van de reconstructie een bestemming van – bijvoorbeeld – glastuinbouw of een agrarische bestemming te wijzigen in andere bestemmingen, zoals grondgebonden veehouderij of natuur. Belanghebbenden, waaronder onder omstandigheden grondeigenaren, die ingevolge de vaststelling van een reconstructieplan of een uitwerking daarvan schade lijden, kunnen zich tot gedeputeerde staten wenden met een aanvraag om schadevergoeding op basis van artikel 30 van het wetsvoorstel.

Zoals de leden van de fracties van de RPF en het GPV veronderstellen, is de achtergrond van de door hen bedoelde voorzieningen het bevorderen van een voortvarende uitvoering van reconstructieplannen. Zonder artikel 27 zou de uitvoering van een reconstructieplan op de onderdelen waar een bestemmingsplan niet met het reconstructieplan spoort, moeten worden uitgesteld tot een gemeente – hetzij uit eigen beweging, hetzij daartoe via de langdurige procedures van artikel 37 van de WRO gedwongen – tot wijziging van het bestemmingsplan overgaat. Nu de betrokken gemeenten alle gelegenheid hebben om bij de totstandbrenging van een reconstructieplan invloed uit te oefenen op de inhoud daarvan, achten wij het niet wenselijk dat een enkele gemeente de uitvoering van een geheel reconstructieplan, dat over het algemeen een veel groter territorium zal beslaan dan het grondgebied van die gemeente, zou kunnen blokkeren door niet de noodzakelijke aanpassingen in het gemeentelijk planologisch beleid door te voeren.

Dat in artikel 29, dat de hier aan het woord zijnde leden eveneens aanhalen, is bepaald dat geen bedenkingen of beroepen kunnen worden ingediend tegen onderdelen van een bestemmingsplan die voortvloeien uit een bekendgemaakt reconstructieplan, is geen beperking van de rechtsbeschermingsmogelijkheden van de belanghebbende burger: terzake staat immers volledige rechtsbescherming open tegen het besluit tot vaststelling van het reconstructieplan. Het zou leiden tot doublures in de rechtsbescherming en mogelijke blokkades in de uitvoering van de

reconstructie als op keuzes, gemaakt in het kader van het reconstructieplan, opnieuw zou kunnen worden teruggekomen ter gelegenheid van de vaststelling van het bestemmingsplan waarin deze keuzes in het ruimtelijk ordeningsspoor worden doorvertaald.

Ten aanzien van het door de leden van de fractie van de RPF en het GPV genoemde artikel 44, dat de rechtsbescherming regelt voor besluiten die met toepassing van de artikelen 39 en volgende van het wetsvoorstel gecoördineerd worden totstandgebracht, merken wij op dat wij de keuze voor rechtsbescherming in één instantie alleszins verantwoord achten. Daarvoor hebben wij twee overwegingen.

Ten eerste is het zo dat het uit de aard der zaak steeds gaat om besluiten die een belangrijke samenhang vertonen met de inhoud van het van toepassing zijnde reconstructieplan; tegen het plan als zodanig hebben belanghebbenden reeds hun bedenkingen naar voren kunnen brengen en rechtsbescherming kunnen inroepen. Ten tweede zal bij toepassing van de coördinatieprocedure naar wij verwachten een belangrijk deel van de te coördineren besluiten zich concentreren rond de verlening van vergunningen op basis van de Wet milieubeheer, waarvoor ingevolge de Wet milieubeheer rechtsbescherming in een instantie regel is.

De leden van de fractie van het CDA vragen inzicht in de actuele stand van zaken met betrekking tot de zogenoemde «ruimte voor ruimte»-regeling en het oordeel van de regering over de effectiviteit en toepasbaarheid daarvan.

De eerste ondergetekende heeft op 26 maart jongstleden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer een brief over de actuele stand van zaken betreffende de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken gezonden. Daarin is aangegeven dat het nog te vroeg is om een oordeel te vellen over de «ruimte voor ruimte»-aanpak als zodanig. Een evaluatie zal eerst plaats kunnen vinden wanneer de toewijzing en realisering van de voorziene 6500 extra woningen verder zijn gevorderd. Wel kon worden gemeld dat tot dan toe voor een te slopen oppervlakte aan stallen van ca. 127,7 ha sloopsubsidies zijn toegewezen, waarbij het te slopen oppervlak nog zal worden vermeerderd met de oppervlakte van de stallen, die zullen worden gesloopt bij herbouw van woningen op de eigen kavel.

Het planologisch beleid in de 5 reconstructieprovincies met betrekking tot de toepassing van ruimte voor ruimte verschilt van provincie tot provincie.

Overijssel voert een strikt concentratiebeleid. Herbouw van woningen wordt alleen toegestaan in of aan de grote steden en enkele grote kernen met een regionale opvangfunctie voor woningbouw doch niet in het buitengebied.

Gelderland hanteert het uitgangspunt dat maximaal 300 van de 1500 extra te bouwen woningen op het agrarisch perceel kunnen worden gebouwd wanneer er sprake is van optimale inpasbaarheid; het restant van deze woningen kan gebouwd worden in of aansluitend aan de bebouwing van kernen (niet zijnde buurtschappen). Voor 1200 woningen is het streven deze te bouwen in kernen met een bovenregionale, regionale of subregionale opvangfunctie voor woningbouw.

Utrecht staat in principe vervangende nieuwbouw op de sloopkavel toe. Aan deze mogelijkheid zijn wel een aantal voorwaarden verbonden. Zo mag herbouw bijvoorbeeld niet plaatsvinden in natuurontwikkelingsreservaatsgebieden. In die gevallen wordt gezocht naar een lokatie die aansluit aan een bestaande kern.

De bouw van woningen in Noord-Brabant dient plaats te vinden binnen kernrandzones (250 meter vanaf de bebouwde kom) en dient bovendien

zoveel mogelijk aan te sluiten op bestaande bebouwingsconcentraties. Hierbinnen vallen niet alleen kernen, maar ook buurtschappen, gehuchten en lintbebouwing. Binnen deze randvoorwaarden is herbouw op de plaats van de te slopen bedrijfsgebouwen toegestaan. De bouw van de woning dient te passen binnen de ruimtelijke structuur van de gemeente. In Limburg mag bouw van compensatiewoningen uitsluitend plaatsvinden in de directe nabijheid van een bebouwingsconcentratie en aansluitend aan bestaande bebouwing. Bebouwingsconcentraties bestaan uit bestaande kernen en clusters van bebouwing. Woningbouw op de lokatie waar wordt gesloopt, is mogelijk indien het gaat om een lokatie in de nabijheid van een bebouwingsconcentratie.

Tevens vragen de leden van de fractie van het CDA welke andere maatregelen de regering kan bevorderen om te voorkomen dat leeg komende agrarische bedrijfsgebouwen verslonzen en veruïneren, en of daartoe ook – hoogwaardige – niet agrarische herbestemmingen behoren.

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening verruimt het kabinet de mogelijkheden om vrijkomende bebouwing in het buitengebied te gebruiken voor niet-agrarische functies, en dus bijvoorbeeld voor hoogwaardige niet-agrarische functies. Die verruiming houdt in dat functieverandering en vervangende nieuwbouw mogelijk is voor vrijkomende bebouwing in het buitengebied in geheel Nederland. Vervangende nieuwbouw biedt de mogelijkheid om het totale bouwvolume en -oppervlak per saldo te verminderen, zodat de openheid van het buitengebied – en daarmee ook het contrast tussen stad en land – wordt vergroot.

Voor wat betreft de door de leden van de fractie van het CDA gevraagde indicatie van de potentiële financiële effecten van de ruimte voor ruimte regeling op de reconstructie merken wij op dat deze geen beslag legt op het voor de reconstructie beschikbare rijksbudget. De financiële organisatie van de sloopfaciliteit berust bij de provincies. Wel is het uiteraard zo dat de met de ruimte voor ruimte benadering gerealiseerde verbetering van de ruimtelijke kwaliteit mede bijdraagt aan de desbetreffende doelstelling van de reconstructie.

3.3 Verhouding met de milieuregelgeving

In het voorlopig verslag hebben leden van verschillende fracties vragen gesteld over de verhouding van het voorliggende wetsvoorstel met de milieuregelgeving, in het bijzonder de aangekondigde wetsvoorstellen met betrekking tot het aanvullend ammoniakbeleid en het agrarisch stankbeleid. Met het oog op de afstemming in de tijd van de reconstructie vragen de leden van de fractie van het CDA naar het tijdschema dat de regering voor ogen staat bij de totstandbrenging van de voor reconstructie belangrijke nieuwe wetgeving met betrekking tot ammoniak en geurhinder. Ook de leden van de fractie van de VVD vragen naar de stand van zaken met betrekking tot het wetsvoorstel ammoniak en veehouderij.

De inhoud van het toekomstige ammoniak- en agrarisch stankbeleid staat nog niet vast. De beraadslagingen hieromtrent in de Tweede Kamer zullen worden voortgezet aan de hand van een tweetal wetsvoorstellen voor emissies van ammoniak en stank afkomstig uit de veehouderij. De Raad van State heeft op 12 maart 2001 advies uitgebracht over het wetsvoorstel Wet stankemissie veehouderijen in ontwikkelingsgebieden. De tweede ondergetekende hoopt het advies van de Raad over het wetsvoorstel Wet ammoniak en veehouderij binnenkort te mogen ontvangen. Beide wetsvoorstellen zullen na het verwerken van de adviezen zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer worden aangeboden zodat de Kamer de

gelegenheid wordt geboden om zijn verslag nog voor het begin van het zomerreces uit te brengen.

De beantwoording van de door Uw Kamer gestelde vragen omtrent het ammoniak- en stankbeleid is, gelet op het voorgaande, zo volledig mogelijk als de stand van de beraadslagingen ter zake in de Tweede Kamer toelaat.

Zoals wij ter gelegenheid van de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel door de Tweede Kamer hebben aangegeven, is gelet op het karakter van de voorgestelde Reconstructiewet, die vooral een procedureel kader biedt voor de voorgenomen reconstructie, besluitvorming omtrent het voorliggende wetsvoorstel zeer wel mogelijk zonder dat het laatste woord is gezegd over de wetsvoorstellen inzake ammoniak en stank. Uitgangspunt daarbij is wel dat, gelet op het belang van deze wetsvoorstellen voor de voorbereiding en uitvoering van de reconstructieplannen, dat de parlementaire behandeling van de nieuwe ammoniak- en stankwetgeving nog dit jaar wordt afgerond. Vooralsnog lijkt dit gelet op de bovenvermelde stand van zaken zonder meer haalbaar.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom de Minister van VROM in het voorgenomen ammoniakbeleid een veel verdergaande emissiereductie voorstaat dan door de Commissie van de Europese Gemeenschappen is voorgeschreven, en wat daarvoor de wetenschappelijke onderbouwing is.

Doelstelling van het ammoniakbeleid is de bescherming van alle kwetsbare bos- en natuurgebieden tegen een overschrijding van de hoeveelheid zure depositie en stikstofdepositie die een ecosysteem nog kan verdragen zonder schade te ondervinden (de zogenaamde kritische depositiewaarde of kritische belasting). Op dit moment is in nagenoeg heel Nederland de depositie aanzienlijk hoger dan de kritische depositiewaarden. Zoals eerder in het Derde Nationaal Milieubeleidsplan – mede op basis van de Nationale Milieuverkenning en de Natuurverkenning – en in de Nota «Natuur voor mensen, mensen voor natuur» (Kamerstukken II, 1999/2000, 27 235) is aangegeven, vraagt het binnen bereik brengen van deze doelstelling een vergaande reductie van onder meer de ammoniakemissie in Nederland. De NMP3-doelstelling voor de landbouw bedraagt 70 kiloton/jaar ammoniak in 2000–2005 en 54 kiloton/jaar in 2010. In 1997 stootte de landbouw 176 kiloton ammoniak uit; dit was in 1999 gedaald tot 164 kiloton.

Nederland is gebonden aan internationale verplichtingen inzake een ammoniakemissieplafond voor het jaar 2010. De belangrijkste verplichting is de resultaatsverplichting in de ontwerp-richtlijn van de Europese Commissie inzake nationale emissieplafonds ((COM) 1999 125 def.). In de Milieuraad van 22 juni 2000 is in het gemeenschappelijk standpunt over deze ontwerp-richtlijn een emissieplafond van 128 kiloton in 2010 voorgesteld. Deze richtlijn moet nog worden goedgekeurd door het Europees Parlement. Het Europees Parlement heeft op 14 maart jl. gestemd over een amendement waarin wordt voorgesteld het emissieplafond vast te stellen op 104 kiloton in 2010, hetgeen overeenkomt met het eerdere voorstel van de Europese Commissie. Deze 104 kiloton voor Nederland is afgeleid van één van de tussentijdse doelstellingen van de ontwerp-richtlijn die in 2010 moeten worden bereikt, namelijk een vermindering van de oppervlakte kwetsbare bos- en natuurgebieden waar de kritische belasting voor de zuurgraad wordt overschreden met ten minste 50% (in elk geografisch kaartvierkant van 150 x 150 km van de EU) ten opzichte van 1990. Er zal nu een conciliatieprocedure plaatsvinden om tot een compromis te komen. In UN-ECE-verband (het zogenoemde Gothenburg-protocol) is eerder een emissieplafond van 128 kiloton in 2010 afgesproken. Naast deze internationale resultaatsverplichtingen zal

in het NMP4 voor het jaar 2010 een verdergaande nationale inspanningsverplichting worden geformuleerd.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering bereid is kenbaar te maken dat het aanvullend ammoniakbeleid zich niet verder zal uitstrekken dan tot de zones van 250 om de zeer kwetsbare bos- en natuurgebieden, als bedoeld in de motie-Oplaat c.s. (Kamerstukken II, 2000/2001, 26 356, nr. 30). De leden van de fractie van D66 vragen met welk ammoniakbeleid de reconstructiecommissies op pad worden gestuurd en of, zo er gekozen zou worden voor zones met een breedte van 250 meter, er nog ruimte zou zijn om op enig moment alsnog op een strenger beleid, met zones van 500 meter over te gaan.

Zoals wij in de inleiding van deze paragraaf hebben aangegeven staat de inhoud van het toekomstig ammoniakbeleid nog niet vast. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor de Wet ammoniak en veehouderij is ons uitgangspunt het bereiken van het door ons beoogde milieu- en natuurresultaat, niet de weg die daarheen zou moeten leiden. De tweede ondergetekende heeft dit ook tijdens het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer van 11 december 2000 over het voorliggende wetsvoorstel naar voren gebracht.

Het zou niet van wijsheid en een efficiënt gebruik van overheidsmiddelen getuigen indien reconstructiecommissies lopende de parlementaire behandeling van het nieuwe ammoniakbeleid met de ene of de andere variant «op pad» zouden worden gestuurd. Wij zullen de provincies adviseren om bij de voorbereidingen voor het opstellen van een reconstructieplan in ieder geval voor ammoniak en stank rekening te houden met de behandeling van de wetsvoorstellen terzake in de Tweede Kamer en niet op voorhand ontwerp-reconstructieplannen in procedure te brengen. Wel kunnen vanzelfsprekend op basis van verschillende beleidsvarianten de nodige inventarisaties en verkenningen worden uitgevoerd. Uitgaande van parlementaire behandeling van de meerbedoelde wetsvoorstellen nog in dit jaar, hoeft een en ander de tijdige totstandkoming van ontwerp-reconstructieplannen niet in de weg te staan.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of bij verplaatsing van andere bedrijven dan varkensbedrijven eveneens wordt afgezien van afroming van productierechten. Tevens vragen zij of de regering het gewenst acht dat verplaatsing binnen de concentratiegebieden door de buitenwerkingstelling van de afroming veel aantrekkelijker wordt dan verplaatsing naar elders.

Voor verplaatsing van gehele bedrijven bereidt de eerste ondergetekende een algemene uitzondering op de afroming voor: deze uitzondering betreft niet alleen varkensrechten, maar ook pluimvee- en mestproductierechten. Voor de volledigheid zij gemeld dat deze uitzondering slechts betrekking zal hebben op productierechten die een veehouder meeneemt van de oude naar de nieuwe locatie en niet op eventueel extra te verwerven rechten. Voor de realisatie van deze uitzonderingen is ten aanzien van de varkens- en pluimveerechten een algemene maatregel van bestuur vereist; deze zal naar thans wordt voorzien medio 2001 effectief kunnen zijn. Tegelijkertijd zal de uitzondering op de afroming van mestproductierechten worden doorgevoerd, hiervoor volstaat een ministeriële regeling. De uitzondering op de afroming is van groot belang voor bedrijfsverplaatsingen die noodzakelijk of gewenst zijn in het kader van de verwezenlijking van de reconstructieplannen. Dat doet er niet aan af dat – ingevolge het beginsel «schone gebieden schoon houden» – met de voorgenomen uitzondering op de afroming geen verandering komt in het verbod dat geldt ter zake van zowel varkens- als mestproductie- en

pluimveerechten met betrekking tot verplaatsing van een concentratiegebied naar een niet-concentratiegebied.

3.4 Verhouding met de Landinrichtingswet

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het onderhavige wetsvoorstel als *lex specialis* nodig is, waar wellicht met een uitbreiding of wijziging van de Landinrichtingswet had kunnen worden volstaan. Tevens willen deze leden een reactie van de regering op de suggestie om te zijner tijd tot een integratie van de Reconstructiewet en de algemene landinrichtingswetgeving te komen. Ook de leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre een aanpassing en aanscherping van de Landinrichtingswet een alternatief zou zijn geweest.

Een wijziging van de landinrichtingswetgeving, waarvan belangrijke elementen door de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij brief van 18 maart 1998 (kamerstukken II, 1997/98, 25 940, nrs. 1–2) aan de Tweede Kamer zijn medegedeeld, is in voorbereiding. De voorgenomen wijzigingen zullen leiden tot vereenvoudigingen en flexibilisering van het landinrichtingsproces, die ook in het verband van de voorgenomen reconstructie belangrijk zijn. Desalniettemin achten wij voor de reconstructie van de concentratiegebieden een bijzondere wet noodzakelijk, aangezien voor de reconstructie een aantal bijzondere voorzieningen worden voorgestaan die wij voor de algemene landinrichtingswetgeving niet overwegen. In het bijzonder denken wij hier aan de voorzieningen die het voorliggende wetsvoorstel kent met betrekking tot de rechtstreekse doorwerking van reconstructieplannen in de ruimtelijke ordening, en de rijkssturing op de inhoud van reconstructieplannen via de voorgestelde Rijksuitgangspunten. Een ander principiële verschil tussen reconstructie op basis van het wetsvoorstel en de algemene landinrichting is dat, waar ter zake van landinrichting het in beginsel de provincies zijn die het initiatief nemen om in een bepaald gebied tot landinrichting over te gaan, de reconstructie van de concentratiegebieden plaatsvindt uit kracht van een uitdrukkelijke wetsbepaling (vide artikel 4).

Gelet op het voorgaande ligt het naar ons oordeel niet voor de hand om te zijner tijd te komen tot een integratie van het voorliggende wetsvoorstel met de algemene landinrichtingswetgeving.

De prioriteit die moest worden gegeven aan het onderhavige wetsvoorstel is er overigens mede debet aan dat een wetsvoorstel tot herziening van de landinrichtingswetgeving nog niet kon worden afgerond. Wij streven ernaar om rond de zomer van dit jaar een wetsvoorstel op dit punt aan de Raad van State te zenden. Wel kon op onderdelen bij de voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel gebruik worden gemaakt van ideeën die in het kader van de voorgenomen algehele herziening van de landinrichtingswetgeving zijn ontwikkeld, zoals de vereenvoudiging van de regeling van de wettelijke herverkaveling.

HOOFDSTUK 4 – OPZET VAN HET WETSVoorstel

4.1 Verdeling bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering van oordeel is dat de provincies voldoende zijn toegerust om in korte tijd goede en breed gedragen reconstructieplannen te ontwikkelen. Tevens vragen zij hoe de provincies hier zelf over denken.

Wij achten de provincies zeer wel in staat om in samenspraak met alle betrokkenen op korte termijn tot gedegen reconstructieplannen te komen. De besturen van de reconstructieprovincies delen dit oordeel, en hebben

de hun toegedachte centrale rol bij de planvorming en uitvoering van de reconstructie met vaart en verve opgepakt.

De instelling van reconstructiecommissies is in de ogen van de leden van de fractie van het CDA een goede stap op weg naar een benadering, waarbij verschillende belangen niet tegenover elkaar gesteld worden maar in gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt gezocht naar een nieuw perspectief voor een vitaal en schoon landelijk gebied. In dat verband vragen deze leden of de regering direct dan wel indirect nog andere maatregelen neemt om een klimaat van partnerschap en samenspraak te bevorderen.

Partnerschap en samenspraak zijn belangrijke kenmerken van het reconstructieproces zoals dat ons voor ogen staat, uiteraard met behoud van ieders verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals deze uit het wetsvoorstel voortvloeien. De door de leden van de fractie van het CDA genoemde reconstructiecommissies zijn een uiting van partnerschap tussen de besturen van provincie, gemeenten en waterschappen, de betrokken maatschappelijke organisaties en de bewoners en gebruikers van de te reconstrueren gebieden. Het betreft hier de onderlinge verhoudingen in de regio's.

Voor de relatie tussen het Rijk en de betrokken regio's zouden wij in ook in het bijzonder de uitvoeringsprogrammering, zoals voorzien door de artikelen 31 en volgende, willen noemen.

Al met al achten wij het voorliggend wetsvoorstel een voldoende basis voor een gezamenlijk te ondernemen en breed gedragen reconstructieproces.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV willen de reactie van de regering op hun opinie dat het een omissie is dat in het wetsvoorstel geen bepaling omtrent betrokkenheid van de bewoners van een reconstructiegebied bij de reconstructie is te vinden.

Gelet op het ingrijpend karakter van de reconstructie moeten alle bewoners en gebruikers van de te reconstrueren gebieden inspraak kunnen hebben in de meest gewenste ontwikkeling van de te reconstrueren gebieden zoals deze in reconstructieplannen zal worden vastgelegd. Het wetsvoorstel biedt dan ook ruim voldoende gelegenheid tot beïnvloeding van het reconstructieproces aan de niet-agrarische bewoners van de reconstructiegebieden.

Artikel 15 van het wetsvoorstel stelt geen beperkingen aan de kring van degenen die in de gelegenheid worden gesteld naar aanleiding van een ontwerp-reconstructieplan schriftelijk bedenkingen in te dienen. Overeenkomstig artikel 3:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kunnen schriftelijke bedenkingen tegen het ontwerp van het reconstructieplan dan ook worden ingediend door een ieder.

Verder wijzen wij op de samenstelling van reconstructiecommissies, zoals deze in artikel 7, eerste lid, is verankerd, waarin in elk geval ook maatschappelijke geledingen op terreinen als milieu, natuur en landschap en recreatie zijn vertegenwoordigd.

4.2 Het reconstructieplan

De leden van de fractie van de VVD vragen of een evenwichtige verdeling van de ontwikkelings-, verwevings- en extensiveringsgebieden over de concentratiegebieden voldoende is gewaarborgd en of terzake toetsing op rijksniveau plaatsvindt.

De indeling van de te reconstrueren gebieden in de door de hier aan het woord zijnde leden genoemde gebiedscategorieën is primair een

verantwoordelijkheid van de betrokken provinciebesturen in het kader van de opstelling en vaststelling van reconstructieplannen. Toetsing op rijksniveau vindt plaats in het kader van de goedkeuring van het reconstructieplan op basis van het voorgestelde artikel 17. Goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd van het reconstructieplan met het recht of het algemeen belang. Een naar het oordeel van de goedkeurende ministers op het punt van de indeling in gebiedscategorieën niet evenwichtig reconstructieplan kan derhalve worden afgekeurd.

4.3 De uitvoering van de reconstructie

De leden van de fractie van het CDA wensen te vernemen hoe de regering aankijkt tegen de mogelijkheden om de reconstructie te realiseren in provincies als Noord-Brabant, waar bij een hantering van een zone van 500 meter in het voorgestelde ammoniakbeleid er geen of nauwelijks potentiële ontwikkelingsgebieden zouden overblijven.

Over het punt dat door de hier aan het woord zijnde leden wordt aangevoerd voeren wij overleg met de vertegenwoordigers van de betrokken reconstructieprovincies en de -gemeenten. Het is onmiskenbaar zo dat het vinden van ontwikkelingsgebieden die ook op langere termijn duurzaam zijn vanuit zowel milieuoogpunt als vanuit de bedrijfseconomische perspectieven voor de ondernemer geen sinecure is. Wij realiseren ons dat dit ertoe kan leiden dat in veel gemeenten in de concentratiegebieden geen plaats is voor ruim opgezette, grotere landbouwontwikkelingsgebieden met verspreid liggende agrarische bedrijven. Dat is ook de reden geweest om in de PKB Vijfde Nota onder punt c.22 op te nemen dat het Rijk, om de reconstructie van de intensieve veehouderij te bevorderen, onder meer zal meewerken aan de inrichting van agrarische bedrijventerreinen. Daarbij gelden voor het Rijk de volgende criteria:

- nieuwe locaties dienen een snelle en efficiënte aansluiting te hebben op de bestaande hoofdinfrastructuur en liggen langs belangrijke verbindingssassen;
- locaties worden niet gevestigd in gebieden met een groene contour;
- nieuwe locaties mogen niet zijn gelegen in landschappelijk waardevolle gebieden;
- de nieuwe locaties moeten vanwege mogelijke stankhinder en de ongewenste gevolgen van ammoniakemissie op voldoende afstand zijn gelegen van stankgevoelige objecten en van voor verzuring gevoelige delen van de EHS.

De leden van de fractie van het CDA vragen in verband met de voorziene tussentijdse evaluaties van de reconstructie en eventueel daarop te baseren aanpassingen, welke garanties de regering kan geven dat ondernemers, die het reconstructietraject ingaan, niet te maken krijgen met tussentijdse veranderingen of onzekerheden, met name in financiële zin. De looptijd van de reconstructie is, aldus de leden van de fractie van het CDA aanzienlijk korter dan de horizon van een generatie, die uitgangspunt zou mogen zijn van een ingrijpende ondernemersbeslissing als bedrijfsverplaatsing. Deze leden willen vernemen welke perspectieven ondernemers kunnen worden geboden voor een ruimtelijk ordeningsbeleid dat bij een zodanige beslissing houvast biedt voor twintig à dertig jaar.

In het ruimtelijk ordeningsbeleid wordt in principe een looptijd van 10 jaar gehanteerd bij streek- en bestemmingsplannen. Wanneer in een reconstructieplan een gebied wordt bestemd voor vestiging of uitbreiding van agrarische bedrijven zal deze keuze in het reconstructieplan doorwerken in de desbetreffende bestemmingsplannen. Een garantie van meer dan 10

jaar kan in het licht van het voorgaande niet aan ondernemers worden gegeven, maar aan te nemen valt dat bij eventuele toekomstige bestemmingsplanherzieningen niet lichtvaardig een bestemming zal worden gewijzigd als het betrokken gebied in het kader van de reconstructie als ontwikkelingsgebied is aangewezen, waarbij zowel van de zijde van de overheid als door de desbetreffende ondernemers veel tijd, geld en moeite is geïnvesteerd in daarmee samenhangende bedrijfsverplaatsingen.

Vanuit dit oogpunt bezien ligt het ook voor de hand dat de provincies bij de keuze van deze gebieden rekening houden met bijvoorbeeld milieu- en natuurdoelstellingen voor de middellange en lange termijn, opdat er in deze gebieden daadwerkelijk sprake kan zijn van een duurzame landbouw in relatie tot de natuur.

De leden van de fractie van de VVD informeren naar de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met de pilotprojecten in het kader van de reconstructie.

De pilotprojecten zijn op drie verschillende wijzen van groot belang gebleken bij de voorbereiding van de reconstructie.

Ten eerste hebben de pilots een functie als leerproces voor de wijze van planvorming en bestuurlijke samenwerking in het kader van de reconstructie. De pilots hebben aangetoond dat het mogelijk is om met betrokken partners, zoals gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties, in een beperkt tijdsbestek tot breed gedragen plannen te komen. Zij hebben het belang, de noodzaak, het maatschappelijk draagvlak voor en mogelijkheden van de reconstructie nogmaals onderstreept. Gebleken is ook dat de betrokken medeoverheden ook bereid zijn zelf middelen vrij te maken voor de medefinanciering van voor hen relevante planonderdelen.

Ten tweede hebben de pilots belangrijke informatie opgeleverd voor de verdere uitwerking van de in het verband van de reconstructie noodzakelijke wijzigingen in het ammoniak- en stankbeleid; uit de pilots komen ook voort de besluiten omtrent het niet afromen van varkens- en mestproductierechten bij bepaalde bedrijfsverplaatsingen en het in het wetsvoorstel opgenomen principe van integrale zonerings. Daarenboven is de «ruimte voor ruimte»-benadering die in verband met de Regeling beëindiging veehouderijtakken wordt toegepast voor een belangrijk deel voortgekomen uit de ontwikkeling van de pilotprojecten.

Ten derde is met de uitvoering van de pilotprojecten een eerste start gemaakt met de uitvoering van de reconstructie. In het eerste jaar ligt daarbij een belangrijk accent op activiteiten die met grondverwerving te maken hebben; dit is een belangrijke voorwaarde voor de uitvoerbaarheid van andere onderdelen van de pilotprojecten en bovendien ook van groot belang voor de haalbaarheid van de nog vast te stellen reconstructieplannen.

4.4 Rechtsbescherming herverkaveling

Naar het oordeel van de leden van de fractie van het CDA bijt de voorgestelde rechtsgang ter zake van de herverkaveling via de bestuursrechter het spits af voor een verderstreckende herziening van de inrichting van de rechtsbescherming waar de overheid ingrijpt in de eigendom van onroerende zaken, terwijl een grondige discussie hierover noch met de Tweede, noch met de Eerste Kamer is gevoerd. Tevens stellen deze leden de vraag of instemming met het voorliggende wetsvoorstel in feite niet zou neerkomen op een politiek en juridisch commitment voor eenzelfde regeling in de Landinrichtingswet, de onteigeningswet en mogelijk ook de Belemmeringenwet privaatrecht.

Naar ons oordeel hebben wij goede gronden om een regeling van de rechtsbescherming zoals thans in het wetsvoorstel is verankerd voor te stellen. Hierover komen wij in het vervolg van deze paragraaf nog uitvoerig te spreken. Wij wensen ook geenszins te verhehlen dat wij ten aanzien van de nog in voorbereiding zijnde wijziging van de Landinrichtingswet een vergelijkbare regeling overwegen en dat er duidelijke relaties zijn met het kabinetsstandpunt inzake het MDW-rapport onteigeningswet, dat overigens van recenter datum is dan het voorliggende wetsvoorstel en waarvoor onze ambtgenoot van Justitie de eerste verantwoordelijkheid draagt.

Het commentaar van de Vereniging van Onteigeningsadvocaten op de door het kabinet voorgestelde rechtsgang in de onteigeningswet, waaraan de leden van de CDA-fractie refereren, is ons bekend. Voor de goede orde wijzen wij erop dat de in dit commentaar geuite bedenkingen tegen de voorgestelde rechtsgang alleen betrekking hebben op het voornemen om de rechterlijke competentie terzake van de schadeloosstelling neer te leggen bij de bestuursrechter in plaats van de civiele rechter. Het voornemen om de bestuursrechter bevoegd te maken ten aanzien van het titelbesluit, dat de grondslag voor onteigening verschaft, wordt door de Vereniging onderschreven.

Op de vraag van de leden van de fractie van het CDA of wij de Vereniging willen verzoeken haar bedenkingen aan ons en de Kamer mede te delen, kan worden opgemerkt dat wij beschikken over een weergave van die bedenkingen, die de Vereniging ook aan de Tweede Kamer heeft toegezonden in het kader van de bespreking van het kabinetsstandpunt over het MDW-rapport onteigeningswet. Deze weergave¹ zenden wij Uw Kamer hierbij toe, evenals de door de genoemde leden gevraagde brief¹ waarin het Kadaster zijn bezwaren tegen de desbetreffende onderdelen van het voorliggend wetsvoorstel uiteen heeft gezet.

Op de bezwaren van het Kadaster zullen wij in het onderstaande bij de beantwoording van de door de leden van de fractie van het CDA gestelde vragen op de daarvoor in aanmerking komende plaatsen ingaan. Omtrent het door de leden van de fractie van het CDA opgemerkte over het politiek en juridisch commitment op het punt van mogelijke wijzigingen in de rechtsbescherming in het kader van de voorgenomen herziening van de Landinrichtingswet en in verband met het MDW-rapport Onteigeningswet, dat de Kamers zouden aangaan met het accepteren van het voorliggende wetsvoorstel, merken wij op dat op dit moment slechts de voorgestelde Reconstructiewet ter behandeling bij de Kamer voorligt en dat de Staten-Generaal zich met de aanvaarding daarvan niet verder binden dan zij zelf goeddunken. De bestuursrechtelijke rechtsbescherming is overigens wel degelijk voorwerp van uitvoerig beraad geweest in de behandeling van het voorliggend wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, hetgeen uiteindelijk niet tot de conclusie heeft geleid dat het wetsvoorstel niet zou kunnen worden aanvaard. Wij wijzen er daarbij op dat bij de stemmingen over het wetsvoorstel de motie-van der Vlies/Meijer (kamerstukken II, 2000/2001, 26 356, nr. 33), waarin de regering werd verzocht om in de Landinrichtingswet vast te houden aan de bestaande rechtsgang en de Reconstructiewet daarmee in overeenstemming te brengen, door de Tweede Kamer is verworpen.

Op de vraag van de leden van de fracties van het CDA en de VVD naar de achtergronden van de voorgestelde regeling van de rechtsbescherming met betrekking tot herverkaveling merken wij op dat de in het wetsvoorstel neergelegde regeling is gestoeld op een tweetal overwegingen, namelijk scheiding van besluitvorming en rechtsbescherming en de aard van het herverkavelingsinstrument.

¹ Dit stuk is ter inzage gelegd op het centraal informatiepunt onder griffie nr. 126958.

Bij herverkaveling vindt een inventarisatie plaats van de bestaande rechtstoestand met betrekking tot binnen een herverkavelingsblok

gelegen registergoederen (lijst van rechthebbenden), wordt bepaald welke wijzigingen in die bestaande rechtstoestand moeten worden aangebracht (plan van toedeling) en worden in een lijst der geldelijke regelingen de financiële consequenties voor de in de herverkaveling betrokken eigenaren en andere rechthebbenden vastgesteld.

In de Landinrichtingswet worden de lijst van rechthebbenden, het plan van toedeling en de lijst der geldelijke regelingen in beginsel volgtijdelijk tot stand gebracht: aan het plan van toedeling kan niet worden begonnen voor de lijst van rechthebbenden vaststaat, en de lijst der geldelijke regelingen kan pas worden opgesteld nadat het plan van toedeling vaststaat.

Bezwaren tegen de lijst van rechthebbenden en de lijst der geldelijke regelingen kunnen in de Landinrichtingswet achtereenvolgens worden ingebracht bij de landinrichtingscommissie, de rechter-commissaris, de rechtbank en tenslotte in cassatie bij de Hoge Raad. Het plan van toedeling doorloopt dezelfde procedure, alleen staat hiertegen geen cassatie open. Een uitzondering op het uitgangspunt dat de onderscheiden onderdelen van de herverkavelingsprocedure volgtijdelijk moeten worden doorlopen is overigens dat een cassatieberoep terzake van de lijst van rechthebbenden niet hoeft te zijn afgerond voor de terinzagelegging van het ontwerp van het plan van toedeling.

Als de landinrichtingscommissie de bezwaren tegen de door haar ontworpen lijst van rechthebbenden, het plan van toedeling of de lijst der geldelijke regelingen niet weet weg te nemen, schuift de zaak door naar de rechter-commissaris. Wordt ten overstaan van de rechter-commissaris geen overeenstemming bereikt, dan komt één en ander voor de rechtbank, en – met uitzondering van het plan van toedeling – eventueel voor de Hoge Raad. Met andere woorden: van de rechter wordt niet alleen een oordeel verwacht, maar ook dat hij in de zaak voorziet door zelf een besluit in de plaats te stellen van het betwiste ontwerp van de landinrichtingscommissie. Deze systematiek heeft dan ook als voornaamste bezwaar dat besluitvorming en rechtsbescherming door elkaar heen lopen.

Dit bezwaar werd ook gesignaleerd in het advies van de Raad van State op het aan hem voorgelegde ontwerp van het wetsvoorstel, waarin het stelsel van de Landinrichtingswet op dit punt ongewijzigd werd overgenomen. Naar aanleiding van dat advies hebben wij ons opnieuw beraden over de opzet van de besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures ter zake van herverkaveling.

Met het stelsel van het wetsvoorstel zoals dat thans luidt wordt een strikte scheiding aangebracht tussen het initiële besluit en de daartegen te bieden rechtsbescherming. Gelet op de ten opzichte van de landinrichtingscommissies gewijzigde positionering van de reconstructiecommissie in het wetsvoorstel is daarbij het ontwerpen en vaststellen van het initiële besluit opgedragen aan gedeputeerde staten.

Gegeven het uitgangspunt van scheiding van besluitvorming en rechtsbescherming, een uitgangspunt dat als wij het wel begrijpen door de leden van de fractie van het CDA op zich wordt onderschreven, komt vervolgens de vraag naar de te bieden rechtsbescherming en de keuze tussen de civiele dan wel de bestuursrechter. Het is op dit punt dat de leden van de fractie van het CDA vraagtekens plaatsen bij de in het wetsvoorstel gemaakte keuze, namelijk voor de bestuursrechter.

Wij stellen vast dat herverkaveling een instrument is dat op initiatief van een overheidsorgaan, namelijk gedeputeerde staten, wordt ingezet op basis van een publiekrechtelijke titel, ter bereiking van publieke doelstellingen, namelijk de verwezenlijking van een reconstructieplan. Daarmee zijn de besluiten tot vaststelling van een ruilplan en een lijst der geldelijke

regelingen aan te merken als besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Ofschoon het object van de herverkaveling is de herverdeling van in de in de herverkaveling betrokken onroerende zaken, zijn geschillen daaromtrent niet op een lijn te stellen met geschillen tussen eigenaren of andere rechthebbenden onderling omtrent de eigendom, beperkte rechten of andere rechten met betrekking tot de in de herverkaveling betrokken onroerende zaken: geschillen omtrent het ruilplan en de lijst der geldelijke regelingen betreffen de rechtmatigheid van de ingreep die van overheidswege op basis van de voor herverkaveling in het wetsvoorstel neergelegde regeling plaatsvindt in de rechtstoestand met betrekking tot de daarbij betrokken onroerende zaken, geschillen derhalve die in het Nederlandse rechtsbeschermingsstelsel behoren tot de zaken die zijn opgedragen aan de bestuursrechter. De civielrechtelijke aspecten doen niet af aan het feit dat de vaststelling van het ruilplan en van de lijst der geldelijke regelingen publiekrechtelijke rechtshandelingen zijn.

Het centrale bezwaar dat door het Kadaster tegen de voorgestelde rechtsgang werd opgebracht, namelijk dat herverkaveling een bij uitstek civielrechtelijke aangelegenheid betreft, waarbij de rechtsbescherming deswege bij de civiele rechter dient te blijven, treft derhalve geen doel.

De voorkeur die het Kadaster uit heeft gesproken voor de civiele rechter lijkt verder gegrond te zijn op de vrees dat de bestuursrechter terughoudender zou zijn in zijn toetsing dan thans de civiele rechter pleegt te zijn in de systematiek van de Landinrichtingswet. Voor deze vrees bestaat geen grond. De toetsingsmaatstaven die de burgerlijke rechter en de bestuursrechter aanleggen ten opzichte van overheidsbesluiten vertonen geen verschil. Er zij op gewezen dat de burgerlijke rechter zich tot voor enkele decennia op het standpunt stelde dat hij overheidsbesluiten juist minder vergaand zou mogen toetsen dan de administratieve rechter (vgl. HR 4 januari 1963, NJ 1964, 202–204; Landsmeer). Het IKON-arrest (HR 27 maart 1987, NJ 1987, 727) vormde het sluitstuk van een ontwikkeling naar een situatie waarin beide rechters overheidsbesluiten beoordeelen volgens dezelfde toetsingsmaatstaven. Daarbij komt dat sedert de vervanging van de Wet Arob door de Algemene wet bestuursrechter per 1 januari 1994 de aparte toetsingsgronden voor de administratieve rechter uit de wet zijn verdwenen, omdat het vanzelfsprekend werd geacht dat ook de administratieve rechter het recht, inclusief de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dient toe te passen.

Het Kadaster betreurde voorts dat in het wetsvoorstel de bemiddelende rol van de rechter-commissaris, die in de systematiek van de Landinrichtingswet er in slaagt om een groot deel van de aanvankelijk tegen de ontwerpen van de landinrichtingscommissies gerezen bezwaren weg te werken, komt te vervallen.

Zonder af te willen doen aan de «zeeffunctie» die de rechter-commissaris in de bestaande procedures van de Landinrichtingswet inderdaad vervult, stellen wij vast dat het hier wel een van de kernbezwaren van de Raad van State betreft tegen de bestaande procedures van de Landinrichtingswet, namelijk de verweving van besluitvormings- en rechtsbeschermings-elementen. Het betreft hier immers de behandeling van bedenkingen tegen ontwerp-besluiten van het bestuur, waarbij van de rechter-commissaris niet alleen een oordeel wordt verwacht, maar tevens dat de rechter-commissaris in de zaak voorziet. Dit bezwaar herhaalt zich overigens in de volgende procedurefase, zoals in de Landinrichtingswet voorzien: als de rechter-commissaris de gerezen bezwaren niet tot een oplossing brengt, schuift het ontwerp-besluit door naar de rechtbank, die vervolgens in de zaak moet voorzien.

Met de in het wetsvoorstel mede op aandringen van de Raad van State aangebrachte strikte scheiding tussen besluitvorming en rechtsbe-

scherming is de bemiddelende rol van de rechter-commissaris niet te verenigen. In het wetsvoorstel is overigens wel op andere wijze een voorziening getroffen die beoogt zoveel mogelijk beroepen voor de rechter ter zake van het ruilplan en de lijst der geldelijke regelingen te beperken. Artikel 75, vijfde lid, en artikel 77a, vijfde lid, bevatten een instructienorm aan gedeputeerde staten om te trachten zoveel mogelijk met een ieder die tegen het ontwerp van een ruilplan of een lijst der geldelijke regelingen bedenkingen heeft ingediend overeenstemming te bereiken over wijzigingen die zij in het ontwerp overwegen aan te brengen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de keuze voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming geen problemen oplevert in verband met de reikwijdte van het begrip belanghebbende in de Algemene wet bestuursrecht voor een aantal specifiek door hen aangeduide betrokken partijen.

Met uitzondering van de door de hier aan het woord zijnde leden genoemde gerechtigden tot erfdienstbaarheden die niet blijken uit de openbare registers, gaat het in de door de hier aan het woord zijnde leden genoemde situaties om partijen die met betrekking tot een in de herverkaveling betrokken zaak in een verbintenisrechtelijke relatie staan tot de in de herverkaveling betrokken rechthebbende. Over het algemeen zullen deze partijen – bijzondere situaties daargelaten – niet kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden die ingevolge de Algemene wet bestuursrecht beroep kunnen instellen tegen het ruilplan of de lijst der geldelijke regelingen. De gevolgen van de herverkaveling zullen in dergelijke gevallen in de onderlinge relatie tussen rechthebbende en zijn wederpartij moeten worden geregeld. Dit is in het stelsel van de Landinrichtingswet niet anders, aangezien artikel 170 van die wet de mogelijkheid tot het indienen van bezwaren eveneens slechts toekent aan belanghebbenden. Overigens zij opgemerkt dat specifiek voor de door de hier aan het woord zijnde leden bedoelde executoriale en conservatoire beslagleggers in artikel 71, vierde lid, is bepaald dat beslagen overgaan van het ingebrachte naar het toegedeelde perceel en eventueel in verband met geldsommen die in verband met de herverkaveling in geval van onderbedeling of vergoeding in geld in plaats van toedeling worden toegekend.

Op deze plaats hechten wij eraan afzonderlijk in te gaan op de vraag van de leden van de fractie van het CDA naar de positie in het voorgestelde rechtsbeschermingsstelsel van een gerechtigde tot een erfdienstbaarheid, die niet blijkt uit de openbare registers. Hierbij betrekken wij mede het door het Kadaster opgeworpen bezwaar met betrekking tot mogelijke onjuistheden in de lijst van rechthebbenden.

De lijst van rechthebbenden vermeldt voor de gronden binnen het te herverkavelen blok zo volledig mogelijk ten aanzien van alle rechthebbenden de aard en omvang van het door hen ingebrachte recht (artikel 60 van het wetsvoorstel). Gelet op het zogenoemde negatieve stelsel dat in Nederland geldt behoeven de gegevens in de kadastrale registratie en de openbare registers niet altijd juist te zijn, waardoor er tussen burgers geschillen kunnen bestaan over de juistheid van hetgeen in de lijst van rechthebbenden als bestaande toestand is opgenomen. In het stelsel van de Landinrichtingswet worden dergelijke geschillen in het kader van de daarin vervatte civiele procedure, welke leidt tot aan de Hoge Raad, voorafgaand aan de verdere stappen van de herverkavelingsprocedure opgelost.

Wij constateren dat de voortgang van een herverkaveling door deze opzet van de procedure ernstig zou kunnen worden vertraagd doordat alvorens

verdere stappen kunnen worden gezet, eerst mogelijk reeds lang slepende conflicten tussen burgers onderling moeten worden beslecht.

Anders dan de Landinrichtingswet, waarin een vergelijkbare bepaling niet voorkomt, bepaalt het wetsvoorstel in artikel 61 derhalve imperatief dat de lijst van rechthebbenden wordt opgemaakt aan de hand van de kadastrale registratie, bedoeld in artikel 48 van de Kadasterwet, alsmede aan de hand van de openbare registers. De vaststelling van het onderdeel «lijst van rechthebbenden» in het besluit tot vaststelling van het ruilplan, is daarmee niet het juiste kader om een beslissing in eventuele geschillen tussen private partijen onderling te forceren dan wel om correcties vast te stellen met betrekking tot de gegevens in de kadastrale registratie en de openbare registers. Overigens is daarmee naar ons oordeel niet in strijd dat bij de vaststelling van de lijst der rechthebbenden onjuistheden in deze gegevens, waarop betrokken partijen gedeputeerde staten attenderen en waarover geen geschil blijkt te bestaan, worden meegenomen.

Een beroep tegen het ruilplan, voorzover het de daarin opgenomen lijst van rechthebbenden betreft, kan gelet op het voorgaande alleen betrekking hebben op een onjuiste overname door gedeputeerde staten van gegevens uit de kadastrale registratie en de openbare registers. Voor het ruilplan geldt de in de lijst van rechthebbenden opgenomen partij als rechthebbende in het kader van de herverkaveling. Van geschillen tussen burgers onderling kan in dit verband worden geabstraheerd: het ligt op de weg van partijen om dergelijke geschillen bij de burgerlijke rechter aanhangig te maken. Indien in een dergelijk geschil een onherroepelijke uitspraak van een civiele rechter voorligt, kan – voorzover het ruilplan nog niet onherroepelijk is – de werkelijke rechthebbende alsnog in de lijst van rechthebbenden worden opgenomen, dan wel indien het ruilplan inmiddels is komen vast te staan, de plaats van de oorspronkelijk in het ruilplan als rechthebbende aangemerkte partij innemen bij de vaststelling van de lijst der geldelijke regelingen. Gelet op de gedetailleerde toewijzingsregels is het verder voor een adequate herverkaveling niet direct relevant welke van twee strijdende partijen nu uiteindelijk in civilibus als rechthebbende dient te worden aangemerkt. Dat laat onverlet dat in voorkomend geval de partij die in het kader van een civiele procedure het recht van zijn in de herverkaveling als rechthebbende aangemerkte tegenpartij betwist, afhankelijk van de omstandigheden van het geval door de bestuursrechter kan worden ontvangen in zijn beroep tegen het ruilplan of de lijst der geldelijke regelingen, als deze gereede termen aanwezig acht dat de betrokkene in de nog lopende civiele procedure uiteindelijk wordt aangemerkt als de daadwerkelijke rechthebbende.

Op de positie van de gerechtigde tot een erfdiensbaarheid, die niet blijkt uit de openbare registers, waarnaar de leden van de fractie van het CDA vragen, is het voorgaande eveneens van toepassing. Een dergelijke gerechtigde heeft een beperkt recht met betrekking tot een in de herverkaveling betrokken zaak. Mits hierover geen geschil bestaat met de eigenaar van de betrokken zaak, kan betrokkene bij wege van aanvulling op de registergegevens, in voorkomend geval op de lijst van rechthebbenden worden opgenomen. In het geval van betwisting zal betrokkene zijn recht moeten halen in een civiele zaak tegen de oorspronkelijk rechthebbende, dan wel na inschrijving van de ruilakte tegen de rechthebbende die de desbetreffende zaak in eigendom heeft toegewezen gekregen. Evenals in het geval van betwisting van de eigendom van een in een herverkaveling betrokken zaak kan de bestuursrechter, naar gelang de omstandigheden van het geval, betrokkene aanmerken als belanghebbende en in zijn beroep tegen het ruilplan en de lijst der geldelijke regelingen ontvangen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van het CDA hoe de positie van de door hen bedoelde partijen zich verhoudt tot de omschrijving van het begrip rechthebbende in artikel 1 van het wetsvoorstel, merken wij het volgende op. De definitie van rechthebbende, welk begrip beperkt is tot eigenaren en beperkt gerechtigden en enige daarmee gelijk te stellen partijen, is ten opzichte van artikel 1 Landinrichtingswet niet veranderd en heeft voor de bovenbedoelde vragen naar de positie van betrokkenen in het kader van het belanghebbendenbegrip van de Algemene wet bestuursrecht geen zelfstandige betekenis.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe wij de voorgestelde regeling van de rechtsbescherming beoordelen in het licht van artikel 112 Grondwet en het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

De voorgestelde regeling, die voorziet in rechtsbescherming in eerste aanleg bij de rechtbank en in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State, is volledig in overeenstemming met artikel 112 van de Grondwet. Geschillen omtrent de vaststelling van het ruilplan of de lijst der geldelijke regelingen zijn geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan. Ingevolge artikel 112, tweede lid, van de Grondwet kan de beslechting van deze geschillen worden opgedragen hetzij aan de rechterlijke macht, hetzij aan gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren. Uit de voorgestelde regeling vloeit voort dat tegen de vaststelling en de lijst der geldelijke regelingen beroep in eerste aanleg kan worden ingesteld bij de rechtbank (sector bestuursrecht), derhalve een tot de rechterlijke macht behorend gerecht. Ingevolge artikel 1:4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de rechtbank in dit geval aangemerkt als administratieve rechter. Tegen de uitspraak van de rechtbank kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State, een gerecht dat niet tot de rechterlijke macht behoort, maar dat als gezegd ingevolge artikel 112, tweede lid, van de Grondwet met de beslechting van deze geschillen kan worden belast.

Ten aanzien van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) merken wij op dat artikel 1, eerste alinea, zeker ook betekenis heeft in het kader van herverkaveling. Deze alinea luidt:

«Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.»

Ofschoon herverkaveling wel moet worden onderscheiden van onteigening in de zin van de onteigeningswet, staat voor ons niet ter discussie dat herverkaveling is aan te merken als ontneming van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol. Immers, de in een herverkaveling betrokken eigenaren (en overigens ook de anderszins tot in de herverkaveling betrokken percelen gerechtigden, hetgeen wij korthedshalve in het vervolg niet afzonderlijk vermelden) raken de eigendom van hun perceel kwijt, zij het onder toedeling van de eigendom een ander perceel volgens de daarvoor in het wetsvoorstel vastgelegde regels.

Herverkaveling moet dan ook voldoen aan de eisen die in artikel 1 van het Eerste Protocol aan ontneming van eigendom zijn gesteld, en waar de volgende elementen van belang zijn:

1. de ontneming moet een algemeen belang dienen;
2. de ontneming moet in verhouding staan tot het nagestreefde doel;
3. de ontneming moet geschieden overeenkomstig de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

Hier is in het bijzonder de derde voorwaarde van belang. Blijkens jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt hieruit namelijk het bestaan en de nakoming van adequate, toegankelijke en voldoende nationale rechtsgangen. Bovendien is in artikel 5 van het Eerste protocol aangegeven dat de partijen bij dat protocol (onder meer) artikel 1 van het protocol als aanvullend artikel van het EVRM beschouwen, hetgeen betekent dat alle bepalingen uit het EVRM zelf dienovereenkomstig van toepassing zijn. In het bijzonder wijzen wij hierbij op artikel 6, eerste lid, van het EVRM, dat onder meer bepaalt dat een ieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. Al zijn geschillen omtrent het ruilplan en de lijst der geldelijke regelingen, gelet op het voorgaande, niet aan te merken als geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen in de zin van artikel 112 van de Grondwet, die uit burgerrechtelijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, wel is bij herverkaveling aan de orde de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen, in die zin dat bij het ruilplan de verdeling van de in de herverkaveling betrokken zaken over de betrokken eigenaren wordt vastgesteld. Naar ons oordeel kan niet worden gesteld dat de Nederlandse administratieve rechtspraak niet voldoet aan de eisen die blijkens artikel 1, eerste alinea, van het Eerste protocol en artikel 6, eerste lid, van het EVRM, in hun onderling verband bezien worden gesteld. Wij zien vanuit dat licht bezien dan ook evenmin bezwaren tegen de voorgestelde regeling van de rechtsbescherming.

De leden van de fractie van het CDA vragen op welke gronden ten aanzien van de rechtsbescherming tegen de lijst der geldelijke regelingen bij gedeputeerde staten en de Afdeling bestuursrechtspraak bijzondere deskundigheid mag worden verwacht op het punt van de geldelijke regelingen.

Allereerst merken wij op dat gedeputeerde staten niet belast zijn met de rechtsbescherming tegen de lijst der geldelijke regelingen, maar met de vaststelling daarvan. Deze vaststelling geschiedt op basis van een schatting door deskundigen in opdracht van gedeputeerde staten (vide artikel 78), zoals dat in de huidige systematiek van de Landinrichtingswet ook in eerste instantie geschiedt in opdracht van de landinrichtingscommissie. Op dit punt is er geen directe relatie te leggen met veranderingen die het voorliggende wetsvoorstel in vergelijking met de regeling in de Landinrichtingswet aanbrengt op het punt van de rechtsbescherming ter zake van herverkaveling.

Voor wat betreft de deskundigheid van de Afdeling bestuursrechtspraak, dan wel meer ten algemene, de bestuursrechter, op het punt van de geldelijke regelingen merken wij op dat de bestuursrechter niet alleen gebruik kan maken van de omvangrijke jurisprudentie die de gewone rechter in het kader van de landinrichtings- en onteigeningswetgeving heeft opgebouwd – waarbij ten aanzien van de bestuursrechtspraak door de rechtbanken overigens steeds meer integratie en uitwisseling plaatsvindt tussen de civiele en administratieve kamers – maar ook alle mogelijkheden heeft om terzake getuigen en deskundigen in te schakelen en onderzoek ter plaatse in te stellen (art. 8:46 e.v. Awb). Daarnaast zij opgemerkt dat op het punt van de financiële afwikkeling van de gevolgen van bestuursbesluiten bij de bestuursrechter zelf ook de nodige kennis en ervaring aanwezig is, waarbij wij in het bijzonder wijzen op de inmiddels ruime ervaringen van de bestuursrechter met de beoordeling van zelfstandige schadebesluiten en nadeelcompensatiebesluiten.

Voor de volledigheid merken wij nog op dat de leden van de fractie van het CDA hun vragen over de keuze voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor een deel ook betrekken op de in het wetsvoorstel vervatte bestuursrechtelijke rechtsbescherming inzake besluiten tot het tijdelijk in gebruik geven van gronden in verband met een herverkaveling. Hier kan worden volstaan met op te merken dat hetgeen wij hierboven hebben aangegeven met betrekking tot de rechtsbescherming ter zake van het ruilplan en de lijst der geldelijke regelingen mutatis mutandis ook van toepassing is op de rechtsgang tegen het besluit tot tijdelijke in gebruikgeving.

HOOFDSTUK 5 – FINANCIËEL KADER

5.1 Budget

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de financiële perspectieven die de eerste ondergetekende in zijn brief van 14 december 2000 (Kamerstukken II, 2000/2001, 26 356, nr. 37) heeft geschetst, zich verhouden met recente inzichten in de kosten van het pilotproject Gemert-Bakel, waar alleen al de verplaatsing van 3 bedrijven een kostenbeslag van ca. 9 miljoen gulden met zich zou brengen. Daarbij vragen zij mede te betrekken dat, aldus deze leden, bij het hanteren van een 500-metergrens voor het zoneringsbeleid in het kader van ammoniak ongeveer 20 000 bedrijven zouden moeten worden verplaatst, uitgekocht of schadeloosgesteld, en dat dit bij een 250-metergrens nog altijd zo'n 4500 bedrijven zou betreffen.

Mede in antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van D66 merken wij op dat zowel in het bestuurlijk overleg dat wij geregeld met de provinciebesturen voeren als in het kader van de pilotprojecten naar voren is gekomen dat wij met de provincies van mening verschillen omtrent de toereikendheid van het beschikbare reconstructiebudget. Het door de leden van de fractie van het CDA genoemde voorbeeld, waarop wij hieronder ingaan, is hiervan een illustratie. Eén en ander geeft ons evenwel geen aanleiding om de door de eerste ondergetekende geschetste financiële perspectieven voor de reconstructie in een ander daglicht te stellen.

Allereerst zij opgemerkt dat naar de ons bekende gegevens het voorgestelde aanvullend ammoniakbeleid, uitgaande van een zoneringsbreedte van 500 meter, betrekking zal hebben op ongeveer 14 000 bedrijven en dat het door de hier aan het woord zijnde leden genoemde aantal van 20 000 ons erg hoog voorkomt. Maar zelfs als dat aantal juist zou zijn, betekent dat nog niet dat alle bedrijven die te maken krijgen met het nieuwe beleid, zouden moeten worden verplaatst, uitgekocht of schadeloosgesteld. Het nieuwe ammoniakbeleid is in de eerste plaats gericht op het tegengaan van vestiging of uitbreiding in de desbetreffende zones. Als begeleidend instrument kunnen in het kader van de reconstructie verplaatsing van bestaande bedrijven uit de zones dan wel beëindiging worden ondersteund, waarbij overigens ook rekening moet worden gehouden met beslissingen van de desbetreffende ondernemers omtrent ongewijzigde voortzetting, beëindiging dan wel verplaatsing van hun bedrijf. Schadeloosstelling is evenmin voor alle bedrijven die met het nieuwe beleid te maken krijgen aan de orde, aangezien een zeer belangrijk deel van deze bedrijven ook onder de werking van het huidige stelsel geen mogelijkheden hebben om hun bedrijf uit te breiden.

Wij hechten er voorts aan enige kanttekeningen te plaatsen bij de in het genoemde pilotproject gehanteerde kostenberekening. Ten eerste ligt

daaraan naar wij begrijpen ten grondslag de veronderstelling dat de ondersteuning voor verplaatsing zou moeten worden gebaseerd op een vergoeding op onteigeningsbasis. Dit is niet aan de orde, al was het alleen al omdat een verplaatsing van een locatie zonder of met een beperkt perspectief naar een locatie met ontwikkelingsperspectieven zeker ook een bijdrage van de ondernemer rechtvaardigt. De ondersteuning voor hervestiging van bedrijven in het kader van de reconstructie zal plaatsvinden op een wijze die vergelijkbaar is met hetgeen thans reeds is verankerd in de Regeling bedrijfshervestiging en -beëindiging ten aanzien van bedrijfshervestigingen die plaatsvinden ten behoeve van natuur, recreatie of landschap. In dat verband is een raming van de kosten van verplaatsing van 3 bedrijven die neerkomt op 9 miljoen gulden buitensporig hoog. Per bedrijf zouden de kosten, gelet op de ervaringen met regelingen als de Regeling verlening hervestigingstoeslag en de Beëindigingsregeling varkensbedrijven in de EHS (BEVAR), rond de 1 miljoen gulden uit kunnen komen.

Ten tweede is er bij genoemd pilotproject naar wij het begrijpen van uitgegaan dat verplaatsingen in alle gevallen eigenlijk meteen plaats zouden moeten vinden, zonder rekening te houden met de omstandigheden waarin deze bedrijven zich bevinden. Een adequate besteding van rijksmiddelen veronderstelt evenwel dat ook bij de reconstructie, daar waar bedrijfsverplaatsing aan de orde is, goed gekeken wordt naar het meest geschikte moment waarop zulks wordt ondernomen, in het bijzonder dat zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij het investeringsritme van het bedrijf in kwestie.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de garanties die de regering kan geven voor de financiering van de met reconstructie samenhangende versnelling van de realisering van de EHS tot 2010. Verder verwijzen deze leden naar de vorig jaar door de Eerste Kamer aangenomen motie-Van Gennip c.s. (kamerstukken I, 1999/2000, 26 800 XI, nr. 107a) over de financiering en verwerving van de EHS, en vragen zij naar de houding van de regering tegenover het daarin geopperde idee voor provinciale grondbanken, in het licht van het ruimtebeslag dat de voorgestelde reconstructie met zich brengt.

Wij merken op dat de reconstructie van groot belang is voor de realisatie van de EHS in die zin dat met de daarmee samenhangende herinrichting van de concentratiegebieden bestaande belemmeringen voor de verdere realisatie van de EHS kunnen worden weggenomen. De reconstructie is als zodanig evenwel niet bedoeld voor een versnelde realisatie van de EHS, in die zin dat de daarvoor beschikbare middelen op de Rijksbegroting in de tijd naar voren zouden worden gehaald dan wel dat hiervoor additionele middelen beschikbaar zouden worden gesteld. Overigens heeft de derde ondergetekende in het kader van de behandeling van de Nota «Natuur voor mensen, mensen voor natuur» in de Tweede Kamer en het daarbij aangekondigde «natuuroffensief» wel aangegeven dat extra middelen ten behoeve van de realisatie van de EHS van dat natuuroffensief deel zullen kunnen uitmaken.

Zoals wij in de reactie op de door de hier aan het woord zijnde leden bedoelde motie hebben aangegeven, ondersteunen wij de doelstelling van deze motie, namelijk het verzekeren dat de overheid – in dit geval de provincie – tijdig en tegen een redelijke prijs kan beschikken over voor de realisatie van haar beleidsdoelstellingen noodzakelijke gronden. Het opzetten van provinciale grondbanken, alsmede het maken van de afweging of daartoe zou moeten worden overgegaan, is evenwel een aangelegenheid van de provincies zelf; hierin zien wij voor het Rijk geen rol weggelegd.

5.2 Subsiestelsel

De leden van de fractie van het CDA vragen een toelichting op de werking van het Groenfonds in relatie tot de reconstructie.

De rijksmiddelen die beschikbaar zijn voor reconstructie, worden door de Dienst Landelijk Gebied (DLG) besteed bij de uitvoering van het voor de reconstructie in voorbereiding zijnde subsiestelsel. DLG heeft een rekening-courantverhouding met het Groenfonds. Het Groenfonds vervult een bancaire functie voor «groene» gelden van Rijk en provincies. Door bundeling van financiële stromen en een doelmatig liquiditeitenbeheer kan het Groenfonds rentebaten genereren, die ten gunste komen van de stortende partijen, dat wil zeggen Rijk en provincies.

De leden van de fractie van het CDA informeren naar de bereidheid van de regering om maximale ontschotting van de verschillende financieringsbronnen van de reconstructie toe te staan.

Bij de uitwerking van het subsiestelsel van de reconstructie wordt uitgegaan van een stelsel zonder schotten. In het kader van de uitvoering van de reconstructieplannen stellen de provincies uitvoeringsprogramma's op, waarin zij de te verrichten activiteiten ter uitvoering van het reconstructieplan voor de desbetreffende programmeringsperiode aangeven (artikel 31 van het wetsvoorstel). Overeenkomstig artikel 33 van het wetsvoorstel sluiten het Rijk en de provincies vervolgens een bestuursovereenkomst waarin onder meer wordt aangegeven welke rijksmiddelen voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma beschikbaar zullen zijn; deze middelen worden ten behoeve van de provincies gereserveerd bij het Groenfonds (artikel 35). Bij de uitvoering van het uitvoeringsprogramma kunnen deze middelen vervolgens worden besteed. Zolang de provincies blijven binnen de kaders van het vastgestelde uitvoeringsprogramma, is het totaal van de beschikbaar gestelde rijksmiddelen niet gelabeld aan bepaalde onderdelen van het subsiestelsel van de reconstructie en kunnen dan ook verschuivingen van middelen tussen dergelijke onderdelen plaatsvinden.

HOOFDSTUK 6 – LASTEN VOOR OVERHEID, BURGERS EN BEDRIJVEN

De leden van de fractie van het CDA wijzen op het belang van een samenhangend flankerend sociaal beleid en vragen de regering met welke maatregelen dit vorm wordt gegeven.

Zoals wij in § 1.2 van deze memorie hebben aangegeven is de reconstructie ten nauwste verbonden aan de herstructurering van de veehouderij in het kader van het mestbeleid. Van de in totaal 929 miljoen gulden die wij in de periode 2000–2004 hebben uitgetrokken voor het flankerend beleid bij het mestbeleid, is ook 150 miljoen afkomstig van daarvoor geprioriteerde middelen uit het reconstructiebudget. De flankerende maatregelen zijn bedoeld om ondersteuning te bieden aan veehouders bij de aanpassing of beëindiging van hun bedrijfsvoering. Het flankerend beleid is uiteengezet in onze brief van 25 februari 2000 (kamerstukken II, 1999/2000, 26 729, nr. 19) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Van dit flankerend beleid maken in het bijzonder de navolgende maatregelen deel uit:

- een generieke beëindigingsfaciliteit (de Regeling beëindiging veehouderijtakken);
- bedrijfsdoorlichting en -adviesing in het kader van het Sociaal-Economisch Plan voor de Veehouderij 2000–2004;

- Verruiming van de mogelijkheden tot vervroegde uittreding door veehouders;
- Financiële ondersteuning via het Borgstellingsfonds voor de Landbouw en het Besluit Borgstelling MKB Kredieten voor beëindigende veehouders bij het opstarten van nieuwe bedrijfsactiviteiten.

De leden van de fractie van het CDA informeren naar de voortgang van de fiscale facilitering van de reconstructie. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of de recente wijziging van het belastingstelsel de effectiviteit van reconstructieplannen nadelig kan beïnvloeden, onder meer doordat bedrijfsbeëindiging minder aantrekkelijk is geworden.

In het nieuwe belastingstelsel is de herinvesteringsreserve ingevoerd, waardoor reservering van winst behaald op bedrijfsmiddelen mogelijk is. De herinvesteringsreserve kan niet worden toegepast ingeval de onderneming fiscaal gestaakt wordt. Voor deze situaties is een doorschuifregeling naar een andere onderneming bij staking in verband met overheidsingrijpen, waaronder herstructurering, ingevoerd. Verder is in de Invorderingswet een betalingsregeling opgenomen. De stakingsaftrek is in het nieuwe belastingstelsel verlaagd tot f 8000. Voor de jaren 2001 tot en met 2004 geldt evenwel een tijdelijke verhoging van de stakingsaftrek: f 45 000 in 2001, aflopend tot f 10 400 in 2004. Het geheel van regelingen geeft geen aanleiding te veronderstellen dat het nieuwe belastingstelsel de reconstructieplannen nadelig zal beïnvloeden.

HOOFDSTUK 7 – ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen waarom in artikel 1 geen omschrijving van het begrip intensieve veehouderij is opgenomen en of dat niet leidt tot misverstanden.

Naar ons oordeel is een definitie van intensieve veehouderij niet noodzakelijk in het onderhavige wetsvoorstel, dat de ruimtelijke inrichting van de concentratiegebieden betreft. Ook in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt in bestemmingsplannen veelal een onderscheid gemaakt tussen intensieve en niet-intensieve landbouw, zonder dat daaraan een wettelijke definitie ten grondslag ligt. In de praktijk blijkt dat geen onoverkomelijke problemen met zich te brengen.

Artikel 14

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen zich af wat er gebeurt als gedeputeerde staten er niet in slagen om binnen de gestelde termijn van 9 maanden na inwerkingtreding van de Reconstructiewet een ontwerp van het reconstructieplan op te stellen.

Het wetsvoorstel koppelt geen gevolg aan overschrijding van de termijn van 9 maanden voor het opstellen van een ontwerp-reconstructieplan. Het betreft hier een termijn van orde. Niettemin bevordert deze indirect wel een voortvarende opstelling van reconstructieplannen. Overschrijding van de termijn betekent immers wel dat het desbetreffende reconstructiegebied in de planvorming achter gaat lopen. Als andere reconstructieplannen uitvoeringsgereed zijn, zal bij de programmering van de uitvoering overeenkomstig de artikelen 31 en volgende het beschikbare rijksbudget voor de desbetreffende programmeringsperiode ten goede komen aan die plannen en kan het gebied waarvoor het reconstructieplan nog niet gereed is daar niet in meedelen.

Artikel 15

Op de vraag van de leden van de fracties van RPF en GPV of de termijnen van 4 weken voor de terinzagelegging en het indienen van bedenkingen in dit artikel niet te kort zijn, kan worden geantwoord dat dit naar ons oordeel niet het geval is. Terzake is aangesloten bij de termijnen die in artikel 23, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn gesteld met betrekking tot de voorbereiding van een bestemmingsplan.

Artikel 17

De leden van de fractie van D66 vragen of artikel 17 de mogelijkheid biedt dat de ministers, nadat aan een initieel reconstructieplan goedkeuring is onthouden, het naar aanleiding daarvan aangepaste reconstructieplan opnieuw aan provinciale staten kunnen retourneren, en zo ja, welke procedure dan in acht moet worden genomen. Voorts willen deze leden weten wat er dient te gebeuren als de ministers een reconstructieplan niet goedkeuren, maar ook niet zelf vaststellen of terugzenden aan provinciale staten. Tenslotte vragen deze leden of het niet beter was geweest om te bepalen dat een reconstructieplan eenmaal aan provinciale staten kan worden geretourneerd, en dat vervolgens ofwel goedkeuring wordt verleend ofwel de ministers zelf overgaan tot vaststelling van het plan.

Artikel 17 biedt niet de mogelijkheid om een eenmaal aan provinciale staten geretourneerd reconstructieplan dat vervolgens opnieuw ter goedkeuring wordt aangeboden, opnieuw terug te zenden naar provinciale staten. Dit is in de tekst van het artikel tot uitdrukking gebracht in het vijfde lid, dat wel het tweede en derde lid van overeenkomstige toepassing verklaart op de goedkeuringsprocedure die moet worden doorlopen voor het naar aanleiding van de eerdere onthouding van goedkeuring gewijzigde reconstructieplan, maar niet het vierde lid. Het stelsel van het wetsvoorstel is dan ook zoals door de hier aan het woord zijnde leden aan het eind van hun vraag is geschetst: nadat het plan een keer is teruggestuurd naar provinciale staten keuren de ministers het gewijzigde plan goed ofwel gaan zelf over tot vaststelling van het reconstructieplan. Op de vraag wat er dient te geschieden als de ministers het gewijzigd plan niet goedkeuren, maar ook niet zelf overgaan tot vaststelling van een reconstructieplan merken wij het volgende op. De tekst van artikel 17, zesde lid, dat bepaalt de ministers een plan kunnen vaststellen, laat de mogelijkheid open dat in de hier bedoelde situatie geen reconstructieplan tot stand komt. In de praktijk zal, gelet op het belang dat wij aan de reconstructie hechten, dit niet licht aan de orde zijn. Voorzover al een reconstructieplan, niettegenstaande de eerdere onthouding van goedkeuring, ten tweede male niet voor goedkeuring in aanmerking zou komen, hetgeen op zich al een vrij uitzonderlijke situatie mag worden genoemd, ligt het gelet op het belang van de reconstructie meer in de rede dat het reconstructieplan, met inachtneming van de tweede volzin van het zesde lid, door de betrokken Ministers gewijzigd wordt vastgesteld.

Artikel 18

De leden van de fractie van D66 vragen waarom in het tweede lid van artikel 18 de termijnen van artikel 14, eerste en tweede lid, voor de totstandbrenging van een reconstructieplan niet zijn overgenomen voor de vaststelling van de uitwerking van een reconstructieplan en of daarmee de voortgang van de reconstructie niet in het gedrang komt.

De enige termijn die in het tweede lid van artikel 18 wordt uitgezonderd, betreft de termijn van artikel 14, eerste lid. Ten aanzien van de uitwerking

van een eerder vastgesteld reconstructieplan kan immers onmogelijk worden geveerd dat deze uitwerking plaatsvindt binnen 9 maanden na inwerkingtreding van de Reconstructiewet, de termijn die voor het initiële reconstructieplan als zodanig geldt. De voortgang van de reconstructie is hier niet in het geding. Uitwerking is immers juist bedoeld om de planvorming op bepaalde meer gecompliceerde aspecten bij de vaststelling van een reconstructieplan nog even tot hoofdlijnen te beperken. Daarmee kan binnen de gestelde termijn van 9 maanden een initieel reconstructieplan worden opgesteld, dat op onderdelen al tot uitvoering kan worden gebracht, terwijl tegelijkertijd met die uitvoering de eerder vastgestelde hoofdlijnen van de nader uit te werken onderdelen van het plan verder kunnen worden gedetailleerd.

Het tweede lid van artikel 14, dat krachtens artikel 18, tweede lid, eveneens niet van toepassing is op de uitwerking van het reconstructieplan, betreft geen termijn doch het vereiste van voorafgaande bestuurlijke afspraken tussen provincie, gemeenten en waterschappen omtrent de betrokkenheid van de gemeenten en waterschappen bij het reconstructieproces. Aan dit artikellid komt, aangezien dergelijke afspraken op het gehele reconstructietraject als zodanig betrekking hebben, geen afzonderlijke toepassing toe ter gelegenheid van het opstellen van een uitwerking van het reconstructieplan. Anders dan de hier aan het woord zijnde leden in hun vraag artikel 18, tweede lid, aanhalen, spreekt dit niet over «de termijn genoemd in artikel 14 eerste en tweede lid», maar zondert het voor de uitwerking van een reconstructieplan enerzijds de termijn, bedoeld in artikel 14, eerste lid, en anderzijds het gehele tweede lid van artikel 14 uit.

Tevens vragen de hier aan het woord zijnde leden zich af of de formulering «en voorzover vereist goedkeuring» in het derde lid van artikel 18 er niet aan voorbijgaat dat steeds goedkeuring vereist is voor de uitwerking van het reconstructieplan.

Dit is niet het geval. Juist omdat artikel 17 onverkort van toepassing is op de uitwerking van een reconstructieplan, kan zich ook de in artikel 17, zesde lid bedoelde situatie voordoen dat een uitwerking uiteindelijk op ministerieel niveau wordt vastgesteld. In dat geval is van ministeriële goedkeuring uiteraard geen sprake; hierop ziet de clausulering «en voorzover vereist».

Artikel 19

De leden van de fractie van D66 vragen waarom, in artikel 19, derde lid, ten aanzien van de vaststelling van de uitwerking van een reconstructieplan niet is bepaald dat deze vaststelling tevens geldt als besluit tot herziening van het desbetreffende streekplan, zoals dat wel is geschied ten aanzien van de vaststelling van het reconstructieplan.

Anders dan de hier aan het woord zijnde leden veronderstellen, geldt het besluit tot vaststelling van een uitwerking van een reconstructieplan tevens als besluit tot herziening van het desbetreffende streekplan. Artikel 19, derde lid, is voor de uitwerking van een reconstructieplan de pendant van hetgeen in artikel 11, vijfde lid, ten aanzien van het initiële reconstructieplan is bepaald. Dat in de uitwerking expliciet moet worden aangegeven op welke onderdelen een uitwerking van een reconstructieplan afwijkingen inhoudt ten opzichte van het vigerend streekplan, is van belang aangezien artikel 16, tweede lid, door de werking van artikel 18, tweede lid, onverkort van overeenkomstige toepassing is op een uitwerking.

Artikel 20

De leden van de fractie van D66 vragen of het niet mogelijk was geweest om in aansluiting op de formulering van het eerste lid, het derde lid te incorporeren in het tweede lid door aan het tweede lid toe te voegen «of in bijzondere gevallen aan andere rechtspersonen».

Het derde lid zou op de wijze als door de hier aan het woord zijnde leden bedoeld in het tweede lid kunnen worden opgenomen; materieel zou de regeling van het wetsvoorstel daarmee niet anders zijn. Evenwel zou met een dergelijke vereenvoudiging minder duidelijk zijn gemarkeerd dat beheer en onderhoud van openbare wegen in beginsel steeds aan openbare lichamen worden toegewezen en dat toewijzing aan andere rechtspersonen dan openbare lichamen alleen in bijzondere gevallen plaatsvindt.

Verder willen de leden van de fractie van D66 weten wat er dient te gebeuren als de in het vijfde lid van artikel 20 bedoelde overeenstemming niet wordt bereikt.

Het vijfde lid van artikel 20 ziet op de in hierboven aan de orde gestelde uitzonderlijke situatie dat wordt overwogen het beheer en onderhoud van de hier bedoelde openbare voorzieningen toe te wijzen aan een rechtspersoon, geen openbaar lichaam zijnde. Als daaromtrent met de desbetreffende rechtspersoon geen overeenstemming kan worden bereikt, rest het provinciaal bestuur geen andere mogelijkheid dan het beheer en onderhoud alsnog toe te wijzen aan een daarvoor in aanmerking komend openbaar lichaam.

Tenslotte vragen de hier aan het woord zijnde leden of uit de tekst van het zesde lid kan worden afgeleid dat toewijzing aan andere rechtspersonen dan openbare lichamen wel mag leiden tot onredelijke financiële consequenties.

Dit is uiteraard niet het geval. Wij wijzen er evenwel op dat toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud van de hier aan de orde zijnde openbare voorzieningen aan andere rechtspersonen dan openbare lichamen krachtens het hierboven aan de orde gestelde vijfde lid van artikel 20, slechts geschiedt indien hierover met de desbetreffende rechtspersoon overeenstemming kan worden bereikt. Dat ligt anders in het geval van toewijzing aan openbare lichamen. Daarmee is ook de beperking van de hier bedoelde clause tot openbare lichamen te verklaren.

Artikel 24

De leden van de fractie van D66 vragen of het de bedoeling is geweest, en zo ja, wat daarvoor de redenen zijn, dat op basis van het vierde lid van artikel 24 gedeputeerde staten kunnen besluiten de hier bedoelde rechtsgevolgen niet alleen op een later, maar ook op een eerder tijdstip dan de bekendmaking van de uitwerking van een reconstructieplan te laten ingaan.

Het is niet de bedoeling geweest dat gedeputeerde staten op basis van de voorliggende wettekst kunnen besluiten tot een eerdere ingangsdatum voor de door de aan het woord zijnde leden aangeduide rechtsgevolgen. Hiervan kan in de visie van de regering ook geen sprake zijn. Zolang er geen besluit tot vaststelling van een uitwerking is genomen en bekend gemaakt, is er geen voor alle justitiabelen kenbare publiekrechtelijke basis om een besluit als bedoeld in artikel 24, vierde lid, met betrekking tot de

onttrekking of openstelling voor het openbaar verkeer van wegen op te gronden.

Artikel 25

Kan aan de tekst van artikel 25, derde lid, worden ontleend dat, anders dan voor gebouwen, voor percelen – zonder dat van onteigening sprake is – wel wijzigingen in rechtsposities mogelijk zijn, zo vragen de leden van de fractie van D66 zich af. Voorts vragen zij of dat niet in strijd zou zijn met artikel 19, eerste lid, onderdeel c, dat vereist dat de te onteigenen percelen worden aangeduid in de uitwerking van een reconstructieplan.

Inderdaad is in het kader van reconstructie voor percelen wijziging mogelijk in rechtsposities, zonder dat sprake is van onteigening. Dit is immers de essentie van herverkaveling, zoals in het wetsvoorstel is voorzien.

Dat naast herverkaveling ook onteigening van percelen in het kader van de reconstructie mogelijk is – verwezen zij naar de wijzigingen die artikel 98 van het wetsvoorstel daartoe aanbrengt in de onteigeningswet – staat daar in beginsel los van. Het is met het oog op die onteigening, dat artikel 19, eerste lid, onderdeel c is opgenomen.

Artikel 26

De leden van de fractie van D66 vragen of artikel 26 voor de helderheid niet had kunnen worden ingevoegd in artikel 12.

Op zich zou het mogelijk zijn geweest om artikel 26 in artikel 12 in te voegen. Denkbaar zou ook zijn om de wijzigingsbepalingen van artikel 12 te incorporeren in artikel 26. Thans is ervoor gekozen om op zich de algemene mogelijkheden tot wijziging in de titel omtrent de vaststelling van reconstructieplannen op te nemen, alsmede om het bijzondere geval van wijzigingen in verband met de beleidsprioriteiten, bedoeld in artikel 10, een plaats in het wetsvoorstel te geven dicht in de buurt van artikel 10. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat ook bij wijzigingen als bedoeld in artikel 12, het bepaalde in artikel 26, derde lid, van belang is. Overigens zijn wij niet van oordeel dat in de huidige opzet van het wetsvoorstel onduidelijkheden bestaan over de onderscheiden mogelijkheden tot wijziging van reconstructieplannen.

Voorts vragen deze leden in hoeverre een verzoek tot wijziging van een reconstructieplan als gevolg van een wijziging in de beleidsprioriteiten aan te merken is als een verzoek, gegrond op een zwaarwegende reden van algemeen belang en of het niet in de rede ligt dat een interventie door het Rijk met betrekking tot een reconstructieplan steeds gebaseerd zou moeten zijn op een zodanige zwaarwegende reden.

Gelet op de in het wetsvoorstel neergelegde verdeling van taken en verantwoordelijkheden, waarbij de provincies, met inachtneming van de op rijksniveau vastgelegde hoofdlijnen, verantwoordelijk zijn voor de vaststelling en uitvoering van reconstructieplannen en ook vanuit de continuïteit van het reconstructieproces, onderschrijven wij de analyse van de hier aan het woord zijnde leden dat een interventie door het Rijk steeds zijn grondslag zou moeten vinden in een zwaarwegende reden van algemeen belang. Daaronder vatten wij ook een verzoek tot wijziging als bedoeld in artikel 12, derde lid, gegrond op wijzigingen in de bij de reconstructie te hanteren beleidsprioriteiten.

Artikel 33

De leden van de fractie van D66 gaven aan dat de redactie van de aanhef van het tweede lid, in combinatie met onderdeel e, weinig fraai is en of dit niet had kunnen worden voorkomen door onderdeel e in een afzonderlijk artikellid onder te brengen.

Onderdeel e is aan het tweede lid toegevoegd bij nota van wijziging. Bij nader inzien levert dit inderdaad een minder fraaie combinatie op, zonder dat dit overigens naar ons oordeel tot onduidelijkheden leidt.

Artikel 42

De leden van de fractie van D66 vragen of er sancties mogelijk zijn ten aanzien van de niet nakoming van de verplichting tot medewerking, bedoeld in het tweede lid van dit artikel.

Artikel 42, tweede lid, houdt een instructienorm in aan de desbetreffende bestuursorganen en adviseurs, die op zich niet voorzien is van een sanctie. Artikel 14.4 van de Wet milieubeheer, waaraan het artikel in hoofdzaak is ontleend, bevat een soortgelijke bepaling. Als de betrokken bestuursorganen of adviseurs de gevorderde medewerking niet verlenen, bemoeilijkt zulks uiteraard een gecoördineerde besluitvorming als door de onderhavige titel van het wetsvoorstel wordt geregeld. Het is wat ons betreft maar de vraag of in een dergelijk geval, waarin een bestuursorgaan of adviseur niet genegen is mede te werken aan de coördinatie, een sanctieregeling de soepele werking van het coördinatiestelsel zou bevorderen of veeleer bestuurlijke relaties – verder – op scherp zou zetten.

Artikel 43

De leden van de fractie van D66 vragen op welke wijze gedeputeerde staten kunnen bevorderen dat de betrokken ministers tijdig de nodige besluiten nemen, nu het vierde lid van dit artikel ten aanzien van door ministers te nemen besluiten niet voorziet in de mogelijkheid dat gedeputeerde staten een eigen besluit daarvoor in de plaats stellen.

De achtergrond van het vierde lid is dat het in de Nederlandse bestuurlijke constellatie niet zou passen dat gedeputeerde staten een besluit nemen waarvoor een minister, als «hoger» bestuursorgaan het normaliter bevoegde bestuursorgaan is. In deze situatie moet toepasselijkheid van het derde lid van artikel 43 dan ook worden uitgesloten. Wij gaan er evenwel vanuit dat aangezien de reconstructie plaatsvindt uit kracht van een vanwege de centrale overheid geïnitieerde wettelijke regeling, de situatie waarin gedeputeerde staten druk zouden moeten uitoefenen op een minister om besluiten te nemen die in verband met de uitvoering van de reconstructie noodzakelijk zijn, zich niet zal voordoen.

Artikel 47

De leden van de fracties van de RPF en het GPV stellen enige vragen omtrent de reikwijdte van het in artikel 47 verankerde gebruiksverbod.

Zoals wij in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet (p. 21) en de nota naar aanleiding van het verslag (p. 76) van de Tweede Kamer aangaven, is artikel 47 in het wetsvoorstel opgenomen ten behoeve van de realisatie van varkensvrije zones, voorzover deze zones worden geprojecteerd in gebieden waar overigens vormen van veehouderij niet worden uitgesloten. Artikel 47 richt zich dan ook op agrarische opstallen en wij voorzien geen andere mogelijke toepassingen van het artikel dan

bij de realisatie van varkensvrije zones. Een beperking tot alleen de extensiveringsgebieden, zoals door de hier aan het woord zijnde leden wordt aangeduid, is niet aan de orde, aangezien varkensvrije zones ook gelegen kunnen zijn in de verwevingsgebieden (vide artikel 1 van het wetsvoorstel).

Artikel 74

De leden van de fractie van D66 vragen zich af wat de toegevoegde waarde is van een afzonderlijk artikel en of uit oogpunt van overzichtelijkheid het eerste lid niet aan artikel 62 en het tweede lid aan artikel 73 had kunnen worden toegevoegd.

De door de hier aan het woord zijnde leden bedoelde opbouw van het wetsvoorstel zou zeker mogelijk zijn geweest. Wij merken echter op dat niet zozeer artikel 74, dat louter de wettelijke basis voor de in dat artikel bedoelde algemene maatregel van bestuur bevat, maar eerder de inhoud van deze algemene maatregel van bestuur zelve na de totstandbrenging daarvan voor de justitiabelen van belang is.

Artikel 75

De toegevoegde waarde van het vijfde lid is wat de leden van de fractie van D66 betreft niet duidelijk; bovendien vragen deze leden zich af wat er gebeuren moet als gedeputeerde staten er niet in slagen overeenstemming te bereiken met alle belanghebbenden.

Gelet op de ingrijpende gevolgen die het ruilplan voor alle belanghebbenden met zich brengt en op het feit dat een voortvarende uitvoering van het ruilplan ermee is gediend dat zo weinig mogelijk beroepsprocedures tegen een ruilplan worden ingesteld, is er veel aan gelegen dat dat ruilplan op zoveel mogelijk draagvlak bij alle betrokkenen kan rekenen. Artikel 75, vijfde lid, markeert het belang dat wij hieraan hechten. Daarbij zij onmiddellijk toegegeven dat ook zonder het betrokken artikellid van een bestuursorgaan mag worden verwacht dat het zoveel mogelijk rekening houdt met de zienswijzen die naar aanleiding van een ontwerpbesluit door belanghebbenden zijn ingebracht. Artikel 75, vijfde lid, staat er overigens niet aan in de weg dat gedeputeerde staten overgaan tot vaststelling van een ruilplan als zij er niet in slagen daarover volstreekte overeenstemming te bereiken met alle belanghebbenden die het aangaat.

Bijlage bij het wetsvoorstel, onderdeel A van 2.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen naar het verschil tussen de «zeer kwetsbare bos- en natuurgebieden» als bedoeld in punt 1 en de «waardevolle en kwetsbare gebieden» die in punt 6 worden genoemd, en wensen verder te vernemen welke instantie bepaalt in welke categorie bepaalde gronden thuishoren.

De waardevolle en kwetsbare gebieden zijn in het wetsvoorstel zelf aangeduid, en wel in 1 van de bijlage. Het gaat hier om een brede categorie van gebieden die deels op het niveau van het Rijk zijn vastgelegd, zoals bijvoorbeeld de waardevolle cultuurlandschappen, aangewezen in het Structuurschema Groene Ruimte, en deels door de provincies zijn aangewezen, zoals de prioritaire milieubeschermingsgebieden uit het provinciaal milieubeleidsplan. De term zeer kwetsbare bos- en natuurgebieden, bedoeld in punt 1 van de bijlage, is afkomstig uit het voorgenomen aanvullend ammoniakbeleid zoals dat in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet is

geschetst. Het gaat hier om verzuringsgevoelige gebieden die zullen worden bestreken door het wetsvoorstel voor een Wet ammoniak en veehouderij, dat binnenkort de Tweede Kamer zal bereiken. Zoals bekend is één van de belangrijke discussiepunten omtrent het aanvullend ammoniakbeleid of dat alleen op vanuit het oogpunt van verzuringsgevoeligheid «zeer kwetsbare» dan wel mede op «kwetsbare» gebieden betrekking dient te hebben. Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wet ammoniak en veehouderij zal duidelijk worden of de hier bedoelde term «zeer kwetsbare bos- en natuurgebieden» in punt 1 van de bijlage van het voorliggende wetsvoorstel moet worden gehandhaafd dan wel gewijzigd.

Verzuringsgevoelige gebieden waarop het nieuwe ammoniakbeleid van toepassing zal zijn, kunnen zijn gelegen in de waardevolle en kwetsbare gebieden als hierboven bedoeld, maar dit hoeft niet steeds het geval te zijn.

De beide hier bedoelde gebiedscategorieën kunnen dan ook niet aan elkaar gelijk worden gesteld, noch kan worden gezegd dat de ene categorie een deelverzameling is van de andere.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
L. J. Brinkhorst

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
G. H. Faber