

26 356

Regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 juni 2001

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het nader voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op 29 mei 2001 heeft vastgesteld. In deze nadere memorie van antwoord gaan wij op de in het verslag gestelde vragen in. Daarbij zijn de gestelde vragen in het belang van een overzichtelijke en onderling samenhangende beantwoording naar onderwerp geordend.

Achtereenvolgens gaan wij in op de vragen die te maken hebben met de ontwikkeling van de veehouderij in relatie tot de reconstructie, de vragen inzake de met reconstructie samenhangende milieuregelgeving, de vragen die betrekking hebben op de verhouding tussen het voorliggende wetsvoorstel en andere ruimtelijk relevante regelgeving en de vragen inzake de rechtsbescherming bij herverkaveling. Tenslotte wordt aandacht besteed aan enige vragen met betrekking tot de voor de voorgenomen reconstructie beschikbare middelen.

De ontwikkeling van de veehouderij in relatie tot reconstructie

Naar aanleiding van de passages in de memorie van antwoord over de varkensvrije zones vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie onder meer met het oog op de recente MKZ-uitbraak, of het wenselijk en mogelijk zou zijn om deze zones in voorkomende gevallen ook vrij te maken van andere diersoorten dan alleen varkens.

Het wetsvoorstel verplicht de provincies slechts tot het opnemen in de reconstructieplannen van varkensvrije zones. Het concept van de varkensvrije zones is met name ontwikkeld naar aanleiding van de uitbraak van klassieke varkenspest in 1997. Gelet op de eigenschappen van het MKZ-virus is de toegevoegde waarde van veevrije zones van minstens 1 kilometer breed vanuit preventieve veterinaire overwegingen minder evident.

De leden van de fractie van de PvdA geven aan dat de memorie van antwoord enerzijds de indruk wekt dat grondgebondenheid in de veehouderij in het kader van reconstructie wordt hersteld, terwijl anderzijds de regering niet afkerig lijkt te staan tegenover de ontwikkeling van agrarische bedrijfsterreinen met maximale garanties ter zake van

milieu, dierenwelzijn en diergezondheid. Zij verzoeken de regering meer duidelijkheid op dit punt te creëren.

In het kader van reconstructie wordt gestreefd naar een optimale inpassing van veehouderijactiviteiten in de reconstructiegebieden. Daarbij wordt mede acht geslagen op de andere functies dan agrarische productie die delen van de reconstructiegebieden zouden moeten vervullen, zoals wonen, recreatie, natuur en niet-agrarische bedrijvigheid. Dat betekent ook dat, afhankelijk van de functies die delen van reconstructiegebieden zouden moeten vervullen, ook verschillen zullen bestaan in de mogelijkheden voor vestiging of verdere ontwikkeling van intensieve veehouderij-bedrijven. In het kader van reconstructie is derhalve geen sprake van een generiek streven naar herstel van grondgebondenheid of naar ontwikkeling van agrarische bedrijfsterreinen. Wij wijzen in dit verband op de in artikel 1 van het wetsvoorstel gegeven driedeling van de reconstructiegebieden in extensiverings-, verwevings- en landbouwontwikkelingsgebieden. Het beleid in de extensiveringsgebieden zal zijn gericht op meer grondgebonden landbouw, terwijl agrarische bedrijfsterreinen met name in de landbouwontwikkelingsgebieden een plaats kunnen krijgen. In de verwevingsgebieden zijn ontwikkelingen in beide richtingen denkbaar. Ten aanzien van agrarische bedrijfsterreinen merken wij op dat het Rijk, mede met het oog op de reconstructie, in deel 1 van de Vijfde Nota RO heeft opgenomen onder voorwaarden te zullen meewerken aan de inrichting van agrarische bedrijfsterreinen maar dat primair de provincies de afweging en beoordeling daarvoor maken in het kader van de planvorming voor de diverse reconstructiegebieden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe groot de regering de kans acht dat het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen binnenkort zou zijn achterhaald, waarbij zij met name wijzen op de recente MKZ-uitbraak en in verband daarmee ook op de voorstellen die de Commissie-Wijffels wellicht binnenkort zal doen voor een verdergaande herstructurering van de Nederlandse veehouderij. Deze leden vragen of de regering kan verzekeren dat het wetsvoorstel een eventuele verdergaande herstructurering niet in de weg zal staan en dat de voor de reconstructie uit te trekken middelen niet voor een deel «weggegooid geld» zullen blijken te zijn.

Hieromtrent zij opgemerkt dat het voorliggende wetsvoorstel in eerste instantie een procedureel kader biedt voor een nieuwe ruimtelijke inrichting van de reconstructiegebieden met het oog op de herstructurering van de veehouderij. Wij stellen vast dat de vaststelling van de eerste reconstructieplannen zal geschieden in een termijn van ongeveer een jaar na inwerkingtreding van de Reconstructiewet, zodat met de voorstellen van de Commissie-Wijffels, die op 29 mei jongstleden bekend zijn geworden, en het daarover uit te brengen kabinetsstandpunt, al vanaf de opstelling van de eerste plannen rekening kan worden gehouden. Voorts voorziet het wetsvoorstel in mogelijkheden tot verdere uitwerking dan wel wijziging van reconstructieplannen, die het mogelijk maken om de reconstructie voortdurend afgestemd te laten zijn op verdere ontwikkelingen. De door de hier aan het woord zijnde leden gevraagde verzekering kan dan ook worden gegeven.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen op de door de Commissie-Koopmans gedane aanbeveling om melkveebedrijven uit de concentratiegebieden naar Noord- en Zuidwest Nederland te verplaatsen en vragen of het onderhavige wetsvoorstel mogelijkheden biedt om deze aanbeveling daar waar nodig te realiseren. Tevens vragen deze leden naar aanleiding van onze afwijzende houding ter zake van verplaatsing van intensieve bedrijven uit de concentratie- naar de niet-concentratie-

gebieden of de regering van opvatting is dat de intensieve veehouderij ook na implementatie van alle beleidsvoornemens op terreinen als mest, stank en ammoniak een «vuile» sector is en blijft.

In het standpunt over het advies van de Commissie Herstructurering melkveehouderij, dat binnenkort wordt afgerond, zal het kabinet onder meer ingaan op de door de Commissie gedane aanbeveling om melkveebedrijven uit de concentratiegebieden naar elders te verplaatsen. Op de inhoud van het kabinetsstandpunt lopen wij thans niet vooruit. Wel stellen wij vast dat, voorzover de meerbedoelde aanbeveling zou worden overgenomen, het verplaatsen van melkveebedrijven uit waardevolle en kwetsbare gebieden binnen de reconstructiegebieden naar Noord- en Zuidwest Nederland kan bijdragen aan de beoogde kwaliteitsverbetering van de reconstructiegebieden. Het voorliggende wetsvoorstel biedt in voorkomend geval de mogelijkheid aan de provincies om daar bij het opstellen van de reconstructieplannen op in te spelen. Het ten behoeve van de reconstructie te ontwikkelen subsidiekader zal mogelijkheden bieden om bedrijfsverplaatsingen in het belang van de reconstructie te ondersteunen.

Met het uitgangspunt om «schone gebieden schoon te houden», waarnaar de hier aan het woord zijnde leden verwijzen, wordt tot uitdrukking gebracht dat in het kader van de reconstructie de milieudruk in gebieden met een grote concentratie van intensieve veehouderij-bedrijven niet mag worden afgewenteld op gebieden waar nog geen sprake is van een zodanige concentratie. Verplaatsing van intensieve bedrijven naar de niet-concentratiegebieden is dan ook niet aan de orde.

De leden van de fractie van de ChristenUnie namen met instemming kennis van het voornemen van de regering om in bepaalde gevallen uitzonderingen op de afroaming van varkens-, pluimvee- en mestproductierechten vast te leggen. Zij vragen de regering of zij hun zienswijze deelt, dat het succes van de reconstructie nadelig wordt beïnvloed doordat deze uitzonderingen beperkt zullen zijn tot verplaatsing van bedrijven en derhalve niet zien op verwerving van extra productierechten in het kader van bedrijfseconomisch noodzakelijke uitbreidingen. Verder vragen deze leden of wij een verschil in behandeling tussen bedrijven die binnen dan wel buiten de reconstructiegebieden verplaatsen verantwoord achten.

De voorgenomen uitzonderingen op de afroaming zullen het zowel binnen als buiten de reconstructiegebieden mogelijk maken een geheel bedrijf zonder afroaming te verplaatsen. Daarbij is er – anders dan de hier aan het woord zijnde leden kennelijk veronderstellen – geen sprake van een verschil in behandeling tussen veehouders binnen en buiten de reconstructiegebieden.

Het afromen bij de verplaatsing van mestproductie- of dierrechten vormt een belangrijk instrument om het landelijk mestoverschot te reduceren; in dat verband valt de verwerving van extra productierechten buiten de voorgenomen uitzonderingen op de afroaming. Verwerving van extra rechten ten behoeve van uitbreiding blijft – overeenkomstig de bestaande situatie – onderworpen aan afroaming. Tot een nadelige invloed op het succes van de reconstructie leidt dit naar ons oordeel niet. Veehouders die in het kader van de reconstructie besluiten tot voortzetting van hun bedrijf op de bestaande dan wel een nieuwe locatie zullen immers bij deze beslissing uitdrukkelijk de mogelijkheden betrekken die zij zien om met de bestaande rechten – dan wel de hun ter beschikking staande middelen om in extra rechten te investeren – een bedrijfseconomisch verantwoorde bedrijfsvoering te realiseren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wensen te vernemen of de regering het wenselijk acht dat in de extensiveringsgebieden intensievere vormen van rundveehouderij, zoals een stierenmesterij of een zeer intensief melkveehouderijbedrijf, gehandhaafd worden.

Op het niveau van de centrale overheid zullen met betrekking tot de emissie van ammoniak voorschriften worden gesteld in het op de Wet milieubeheer te baseren Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij, waarvan het ontwerp op 23 mei jl. in de Staatscourant is gepubliceerd, en in de Wet ammoniak en veehouderij. Indien aan die voorschriften wordt voldaan en het handhaven van de door de hier aan het woord zijnde leden bedoelde vormen van veehouderij in het specifieke geval de met de reconstructie beoogde verbetering van de kwaliteit van natuur en milieu niet in de weg staat, is er wat ons betreft vanuit milieu-oogpunt geen bezwaar tegen handhaving van bestaande intensieve vormen van rundveehouderij in de extensiveringszones. Daarbij merken wij evenwel op dat in het kader van de reconstructie de provincies bij de opstelling van reconstructieplannen uit een oogpunt van bijvoorbeeld ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke aantrekkelijkheid andere keuzes kunnen maken.

De verhouding met de milieuregelgeving

De leden van de fractie van de VVD achten een eindoordeel over het wetsvoorstel niet goed mogelijk zonder dat duidelijkheid bestaat over de inhoud van de wetsvoorstellen met betrekking tot ammoniak en stank. Ook de leden van de fractie van het CDA vragen zich af of het standpunt van de regering, dat besluitvorming over het voorliggende wetsvoorstel mogelijk is zonder dat het laatste woord is gezegd over de wetsvoorstellen met betrekking tot ammoniak en stank, houdbaar is. Zowel de leden van de fractie van de VVD als van die van het CDA hechten daarbij belang aan een uitspraak van de regering over de door de Tweede Kamer in de motie-Oplaat c.s. (kamerstukken II, 2000/2001, 26 356, nr. 30) vastgelegde oproep aan de regering om de nieuwe ammoniakwetgeving te beperken tot zeer kwetsbare gebieden en een omliggende zone van 250 meter.

Wij blijven van oordeel dat besluitvorming over het voorliggende wetsvoorstel zeer wel mogelijk is zonder dat de behandeling in de Tweede Kamer van de wetsvoorstellen inzake ammoniak en stank is afgerond. Tot dit oordeel komen wij gelet op het karakter van de voorgestelde Reconstructiewet, die vooral een procedureel kader biedt voor de voorgenomen reconstructie. De inhoud van het toekomstig ammoniak- en stankbeleid is zonder meer van groot belang voor de vaststelling van reconstructieplannen, maar dat heeft op de opzet en inhoud van het voorliggende wetsvoorstel als zodanig geen invloed.

Overigens is de voortgang met betrekking tot de wetsvoorstellen inzake ammoniak en stank, gelet op de eerder uitgezette tijdspaden hiervoor, op schema. De Raad van State heeft inmiddels omtrent zowel het wetsvoorstel Wet ammoniak en veehouderij als voor de voorgestelde Wet stankemissie veehouderijen in ontwikkelingsgebieden een advies uitgebracht. Momenteel worden de desbetreffende nader rapporten voorbereid. Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven, zullen beide wetsvoorstellen nog voor het zomerreces aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Daarbij merken wij op dat wij steeds hebben aangegeven dat de regering ten volle bereid is constructief met de Tweede Kamer van gedachten te willen wisselen over andere varianten van zonerings dan in de voorstellen voor het ammoniakbeleid thans zijn neergelegd: voor ons telt het te bereiken milieuresultaat – een afdoende bescherming van verzurings-

gevoelige bos- en natuurgebieden – , niet de weg waarlangs dat milieuresultaat wordt bereikt, mits alternatieven voldoen aan de daaraan door ons gestelde randvoorwaarden.

Als eerste randvoorwaarde geldt dat het geheel van beschermende maatregelen met betrekking tot ammoniak – hetzij via het spoor van de milieuvergunningverlening, hetzij via het ruimtelijk spoor – in ieder geval zal moeten voldoen aan voorwaarden die Europeesrechtelijk zijn gesteld, in het bijzonder in het kader van de Richtlijn 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257) (verder aan te duiden als: de IPPC-richtlijn). Voorts zullen alternatieven voor het door ons voorgestelde ammoniakbeleid moeten voldoen aan de tweede randvoorwaarde die wij hebben gesteld, namelijk dat zij per saldo dienen te leiden tot een vergelijkbaar milieu- en natuurresultaat. Als derde randvoorwaarde geldt dat de zonerings in het kader van het wetsvoorstel Wet ammoniak en veehouderij, die betrekking heeft op de milieuvergunningverlening, in relatie tot het onderhavige wetsvoorstel enerzijds niet te beperkend moet zijn voor de ruimtelijke herinrichting van de reconstructiegebieden – hetgeen bij een te ruime zone het geval zou zijn – maar anderzijds voor de noodzakelijke bescherming van de natuur niet een te zware last moet leggen op het instrumentarium van de ruimtelijke ordening – wat bij een te beperkte zone opgeld zou doen. De uitvoerbaarheid van de reconstructie is noch met een te ruime noch met een te smalle zone gediend. Uit de vragen van de hier aan het woord zijnde leden hebben wij overigens de indruk, dat deze leden de invloed van de exacte invulling van de zonerings in het wetsvoorstel Wet ammoniak en veehouderij op het aantal bedrijven dat met beperkingen in verband met de ammoniakproblematiek wordt geconfronteerd, overschatten. Dit aantal wordt namelijk niet primair bepaald door de keuze omtrent de breedte van de zones, maar door de keuze van de te beschermen gebieden, waarom deze zones zouden moeten worden gelegd. Zoals verwoord in onze brief van 7 september 2000 aan de Tweede Kamer (kamerstukken II, 1999/2000, 26 356, nr. 8) en zoals ook blijkt uit rijksuitgangspunt B1 in het wetsvoorstel, hebben wij gekozen voor bescherming van voor verzuring gevoelige gebieden binnen de Ecologische Hoofdstructuur. Deze keuze is binnen de reconstructiegebieden in belangrijke mate bepalend voor de beperkingen, die op enigerlei wijze – via het ruimtelijk instrumentarium of via de milieuvergunningverlening – in de nabijheid van deze gebieden aan veehouderijen zullen moeten worden opgelegd. Ook wanneer binnen reconstructiegebieden de ammoniakzonerings ten behoeve van de milieuvergunningverlening op 250 meter rondom alleen de zeer kwetsbare gebieden zou worden bepaald, conform de motie-Oplaat c.s., betekent dit nog niet, dat buiten deze zones geen beperkingen uit het oogpunt van ammoniak aan veehouderijbedrijven zouden moeten worden opgelegd. De voor de bescherming van de natuur en uit het oogpunt van Europees recht noodzakelijke beperkingen zouden dan moeten volgen uit de invulling van de extensiveringsgebieden en de ruimtelijke beperkingen binnen delen van de verwevingsgebieden. Het verschil in het aantal bedrijven dat bij de verschillende zoneringsvarianten met beperkingen op titel van ammoniak zou worden geconfronteerd is derhalve veel geringer dan de leden van de fractie van de VVD veronderstellen, nog los van de juistheid van de door deze leden aangehaalde percentages van 10% en 50%.

De leden van de fractie van de PvdA geven aan dat de keuze of in het ammoniakbeleid zones van 500 meter dan wel 250 meter moeten worden aangehouden, niet alleen een vraag van wetenschappelijke overwegingen maar ook een politieke keuze is waarbij de consequenties voor de uitvoerbaarheid van de voorgenomen reconstructie in beeld moeten worden gebracht om deze keuze beter mogelijk te maken. In dit verband

vragen zij of wij voorstudies terzake hebben uitgevoerd en wat daarvan de resultaten zijn.

De discussies over het voorgenomen ammoniakbeleid zijn tot op heden voor een belangrijk deel toegespitst op de breedte van de zones. Daarbij moet echter niet uit het oog worden verloren, dat de keuze voor de zone-breedte van 500 meter in het eerder uiteengezette voorgenomen beleid mede bepaald is aan de hand van een aantal andere randvoorwaarden en keuzes. In dit verband noemen wij het willen voorkómen van individuele omgevingstoetsing voor alle bedrijven, het afzien van saldering van emissies, en het invulling geven aan internationale verplichtingen (in het bijzonder de IPPC- en de Mer-richtlijn). Tevens wijzen wij hierbij nogmaals op het hierboven reeds gestelde omtrent de randvoorwaarde dat het ruimtelijk instrumentarium niet te zwaar moet worden belast als gevolg van de noodzaak om een te beperkte zonerings- en milieuvergunningverlening in het kader van die internationale verplichtingen door inzet van het ruimtelijk instrumentarium te onder- vangen.

In het wetsvoorstel dat wij binnenkort aan de Tweede Kamer zullen doen toekomen, zullen wij onze keuze omtrent de breedte van de zone plaatsen in het licht van bovenbedoelde aspecten, en daarbij ook ingaan op studies en inventarisaties die bij die keuze een rol hebben gespeeld. Voor wat betreft de vraag naar in dit verband verrichte voorstudies wijzen wij voorts op inventarisaties die zijn verricht naar het aantal veehouderijen dat direct met de gevolgen van het zoneringsbeleid zou worden gecon- fronteerd in relatie tot de breedte van de zones. Hierop is in de memorie van antwoord nader ingegaan.

De leden van de fractie van de VVD vragen een verduidelijking van de passage in de memorie van antwoord, dat wij de provincies zullen adviseren om bij de voorbereiding van reconstructieplannen rekening te houden met de behandeling van de wetsvoorstellen inzake stank en ammoniak. In het bijzonder wensen deze leden te vernemen of hiermee is bedoeld dat de provincies de eerdergenoemde motie-Oplaat c.s. als richtlijn moeten nemen.

Met het door deze leden aangehaalde gedeelte uit de memorie van antwoord wordt niet bedoeld dat de reconstructieprovincies de uitspraak van de Tweede Kamer over het ammoniakbeleid zoals verwoord in de motie Oplaat c.s. als richtlijn moeten nemen bij de voorbereiding van de reconstructieplannen.

Met de bedoelde passage hebben wij beoogd niet meer te zeggen dan dat de provincies zal worden geadviseerd om allereerst rekening te houden met datgene, wat in het aan de Tweede Kamer te zenden wetsvoorstel zal worden neergelegd, en vervolgens ook acht te slaan op hetgeen in de loop van de parlementaire behandeling zal plaatsvinden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het juist is dat in het kader van het toekomstig ammoniakbeleid een verschillend regime wordt voorgesteld voor de 250 meter- en de 500 meterzones, in die zin dat voor de 500 meterzone een emissiestandstill zou worden gehanteerd, terwijl voor de 250 meterzone een standstill op het niveau van aantallen dieren zou gelden.

In de meergenoemde brief van 7 september 2000 zijn wij uitgegaan van een emissieplafond in de zone van 500 meter gebaseerd op de thans vergunde emissie met een correctie voor de stand der techniek, hetgeen een zekere ruimte voor bedrijfsontwikkeling biedt. Deze ruimte moet echter niet worden overschat. Immers, om het bedrijf daadwerkelijk substantieel te kunnen uitbreiden, zal emissieruimte moeten worden

geschapen door toepassing van verdergaande technieken dan in zijn algemeenheid redelijkerwijs kan worden gevergd.

De motie-Oplaat c.s., waar de hier aan het woord zijnde leden bij verwijzing naar de 250- meterzone kennelijk op doelen, gaat daarentegen van een stand-still van het aantal dieren uit. De door deze leden gebruikte term «sterfhuisconstructie» vinden wij voor geen van beide varianten (emissieplafond of dieren-standstill) van toepassing. Het is bij milieu-vergunningverlening niet ongebruikelijk, dat de omgeving van een inrichting de maximumomvang van een bedrijfsactiviteit limiteert. Dit is bij verscheidene bedrijfstakken ook het geval. Het is daarbij lang niet altijd zo, dat groei van de omvang van de bedrijfsactiviteiten een absolute voorwaarde is voor het kunnen voortzetten van het bedrijf. Dit geldt naar onze mening ook voor veehouderijen gelegen in de kwetsbare gebieden of in de directe nabijheid daarvan. Zeker voor bedrijven, waarvan het houden van dieren geen hoofdactiviteit is, moet voortzetting van het bedrijf zonder dat het aantal dieren toeneemt mogelijk zijn. Maar ook bij bedrijven waar het houden van dieren wel de hoofdactiviteit betekent het begrenzen van het aantal dieren of de totale bedrijfsemissie niet automatisch, dat het bedrijf niet voortgezet zou kunnen worden. Dat is van vele factoren afhankelijk, waarbij de keuzes die de ondernemer heeft gemaakt en zal maken een belangrijke rol spelen. In dit verband wijzen wij er op, dat de gebieden die in het voorgestelde toekomstige beleid worden beschermd, nu ook beschermd worden onder de werking van de Interimwet ammoniak en veehouderij, waardoor aldaar ook nu beperkingen gelden, en wel in een bredere zone dan 500 meter. Het moet de betrokken ondernemers duidelijk zijn geweest, dat bij ligging van een bedrijf in de directe nabijheid van de beschermde gebieden een groei van de veestapel zo al mogelijk, alleen onder strikte voorwaarden zal kunnen plaatsvinden.

De verhouding van het wetsvoorstel met andere ruimtelijk relevante regelgeving

De leden van de fractie van de PvdA maken naar aanleiding van de in de memorie van antwoord weergegeven redenen voor en doelstellingen van het wetsvoorstel de opmerking dat – in lijn met de opvattingen van de Raad van State – moet worden nagegaan of de procedures en besluitvorming van de Landinrichtingswet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet zodanig kunnen worden aangepast dat de in de reconstructiewet geïntroduceerde procedures en besluiten daarin worden geïntegreerd. Daarbij merken zij op dat het wetsvoorstel als «tussenstap» wellicht gewenst is, maar het zicht op integratie van de genoemde wettelijke kaders noodzakelijk is. Zij vragen of de regering dat zicht kan bieden.

De voorgestelde reconstructie kent een uitvoeringsduur van ten hoogste 12 jaren (artikel 12, eerste lid). Het is uitdrukkelijk niet onze bedoeling om het voorliggende wetsvoorstel als *lex specialis* permanent te laten bestaan naast de algemene inrichtingswetgeving. Daarnaast bevat, zoals wij in de memorie van antwoord aangaven, het voorliggende wetsvoorstel voor de reconstructie een aantal voorzieningen die wij voor de algemene landinrichting niet voorstaan. Een en ander is voor ons aanleiding tot het in de memorie van antwoord gegeven oordeel dat een integratie met de algemene landinrichtingswetgeving minder voor de hand ligt.

Ten aanzien van de relatie tussen het voorliggend wetsvoorstel en de Wet op de Ruimtelijke Ordening hechten wij eraan erop te wijzen dat momenteel een fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening door de tweede ondergetekende wordt voorbereid. In het stadium waarin deze herziening thans verkeert, is het te vroeg om aan te

kunnen geven of, en zo ja welke gevolgen deze herziening zal hebben voor de relaties tussen het voorliggende wetsvoorstel en de ruimtelijke ordeningswetgeving zoals deze na afronding van de herziening zal luiden. Hieraan zal aandacht worden geschonken in de met de herziening samenhangende invoerings- en wijzigingswetgeving. In die zin kan het door de hier aan het woord zijnde leden gewenste zicht op – verdere – integratie worden gegeven.

Overigens merken wij op dat de door de hier aan het woord zijnde leden genoemde Wet vervreemding landbouwgronden reeds in 1963 is vervallen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de reikwijdte en achtergronden van de mogelijkheid dat gemeentelijke bestemmingsplannen door reconstructieplannen opzij worden gezet en op welke wijze de regering het verdedigbaar acht dat gemeenten ook op onderdelen van reconstructieplannen die niet direct met de primaire doelstellingen van de reconstructie te maken hebben, met deze voorziening uit het wetsvoorstel worden geconfronteerd. Anders dan de gemeenten buiten de reconstructiegebieden hebben de gemeenten binnen deze gebieden geen mogelijkheid om zich effectief tegen dergelijke planologische voornemens van een provincie verzetten, aldus deze leden.

Wij merken op dat de mogelijkheden die artikel 27 van het wetsvoorstel biedt om onderdelen van het reconstructieplan rechtstreeks te laten doorwerken in het gemeentelijk planologisch beleid, zolang de desbetreffende gemeenten niet zijn overgegaan tot vaststelling of herziening van een bestemmingsplan dat met het reconstructieplan in lijn is, van groot belang is om de voorgenomen reconstructie met de daarbij beoogde slagvaardigheid tot uitvoering te kunnen brengen.

De aanwijzingsbevoegdheid van artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan die garantie niet bieden; dat instrument kan immers pas worden ingezet, wanneer de desbetreffende gemeente aantoonbaar in gebreke blijft om haar bestemmingsplan in overeenstemming te brengen met het reconstructieplan. Voor een dergelijke situatie kan worden waargenomen, zal sinds de vaststelling van het reconstructieplan al enige tijd verstreken zijn. In die periode wordt de uitvoering van het reconstructieplan gefrustreerd. Is een aanwijzing als bedoeld in artikel 37 WRO eenmaal gegeven, dan heeft de gemeente vervolgens nog weer een jaar de tijd om de aanwijzing concreet gestalte te geven in het bestemmingsplan. Ook in dat jaar kan de uitvoering van het reconstructieplan niet ongehinderd doorgang vinden.

Gelet hierop is er voor gekozen te voorzien in een specifieke wettelijke afstemmingsregeling tussen het reconstructieplan en het bestemmingsplan.

Daarbij merken wij op dat de gemeenten waarop het reconstructieplan betrekking heeft, voor onderdelen van reconstructieplannen, waarbij artikel 27 wordt toegepast, evenals overigens voor de overige onderdelen van de reconstructieplannen – anders dan de hier aan het woord zijnde leden veronderstellen – ten opzichte van de provincie niet met lege handen staan. Zo zijn de gemeenten uitdrukkelijk bij de opstelling van ontwerpen van reconstructieplannen en de wijze waarop deze in het kader van het planologisch beleid zullen moeten worden ingepast betrokken (artikel 14, tweede lid).

In artikel 27 is geen bepaling opgenomen die de mogelijkheden tot rechtstreekse doorwerking van reconstructieplannen in het gemeentelijk planologisch beleid inhoudelijk beperkt. De hier aan het woord zijnde leden lijken een inhoudelijk onderscheid voor te staan tussen onderdelen van reconstructieplannen die al dan niet direct te maken hebben met de doelstellingen van de reconstructie. Als voorbeeld noemen zij hier planologische voornemens van de provincies met betrekking tot

glastuinbouw. Een dergelijk onderscheid is evenwel naar ons oordeel niet te maken. Met de reconstructie wordt beoogd een zo adequaat mogelijke ruimtelijke inrichting van de concentratiegebieden te bewerkstelligen uit oogpunt van onder meer milieu, natuur, bos, landschap, water en ruimtelijke kwaliteit, waarbij in het bijzonder ook de ruimtelijke structuur van de landbouw bij de opstelling van reconstructieplannen wordt betrokken. Al ligt daarbij onmiskenbaar een accent op de veehouderij, in voorkomend geval kan het in het kader van een zo goed mogelijke ruimtelijke inrichting wel degelijk noodzakelijk zijn om daarbij ook bijvoorbeeld de glastuinbouw in de overwegingen te betrekken.

Rechtsbescherming ter zake van herverkaveling

De leden van de fractie van het CDA komen terug op hun analyse in het voorlopig verslag van het advies van de Raad van State met betrekking tot de rechtsbeschermingsprocedures inzake herverkaveling, en constateren dat de regering deze analyse niet bestrijdt. Naar het oordeel van deze leden heeft de Raad in zijn advies te kennen gegeven dat in zijn visie het ruilplan voorwerp zou moeten zijn van een civielrechtelijke procedure. Tevens geven deze leden aan dat zij de indruk hebben dat de desbetreffende onderdelen van het Raad van State-advies enkel door de regering zijn aangegrepen om een meer omvattende wijziging in de rechtsbescherming in het wetsvoorstel op te nemen, waarbij zij vragen of uit een oogpunt van zorgvuldige en systematische wetgeving wel op een dergelijke wijze zou moeten worden gehandeld.

Allereerst zij opgemerkt dat uit de memorie van antwoord niet kan worden afgeleid dat wij de analyse van de hier aan het woord zijnde leden over de reikwijdte van de opmerkingen van de Raad van State inzake de besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures bij herverkaveling onderschrijven.

Wij stellen vast dat wij met de hier aan het woord zijnde leden op het punt van de strekking van het advies van de Raad van State blijven verschillen van mening.

De opmerking van de Raad dat moet worden onderscheiden tussen de te volgen administratieve en de civiele procedure, noopt naar ons oordeel niet tot de hieraan door de leden van de fractie van het CDA verbonden gevolgtrekking dat in casu sprake moet zijn van een civielrechtelijke procedure. Veeleer plaatsen wij deze opmerking van de Raad in het licht van de daaraan in 's Raads advies voorafgaande opmerkingen omtrent de uitgangspunten van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij het bestuursorgaan dat met toepassing van de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb is belast, ook de verantwoordelijkheid draagt voor het nemen van een besluit en dat wat dat betreft de oorspronkelijke opzet van de herverkavelingsprocedure leidde tot ongewenste vermenging van administratieve en civielrechtelijke procedures.

Dat in het ruilplan civielrechtelijke aspecten van de herverkaveling aan de orde zijn, zoals de Raad in de inleiding van punt 12 van zijn advies opmerkt, is niet in discussie. Daaruit volgt voor ondergetekenden, anders dan voor de leden van de fractie van het CDA, evenwel nog niet onontkoombaar dat het ruilplan geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zou zijn waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming aangewezen moet worden geacht.

Gelet op het voorgaande nemen wij afstand van de opmerkingen van de hier aan het woord zijnde leden over de indruk die bij hen kennelijk bestaat dat de regering het advies van de Raad enkel heeft aangegrepen als aanleiding om een bredere verschuiving van rechtsbescherming van de civiele naar de bestuursrechter in gang te zetten.

Voorts wijzen de leden van de fractie van het CDA erop dat met de opzet van het wetsvoorstel de regering, aldus deze leden, het over zich afroept dat rechtsbeschermingsinstrumenten en beginselen van het civiele procesrecht het bestuursrecht binnentreden, waarmee de grens tussen civiel en bestuursrecht vervaagt, iets waartegen de regering in een ander verband zich heeft verzet.

Zoals hierboven al aan de orde is gesteld, is met het wetsvoorstel juist beoogd ongewenste vermenging van administratiefrechtelijke en civiele procedures, zoals de Raad van State die in de oorspronkelijke voorstellen constateerde, tegen te gaan. Van vervaging van grenzen tussen bestuurs- en civielrecht is in het voorliggende wetsvoorstel geen sprake. De hier aan het woord zijnde leden verwijzen ter adstructie van hun stellingname naar het wetgevingsoverleg dat de Minister van Justitie met de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer op 6 december 2000 voerde over enkele wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht. In dat wetgevingsoverleg heeft de Minister van Justitie met betrekking tot de vergoeding van kosten die een burger maakt ter zake van bestuurlijke voorprocedures, zoals de bezwaarschriftprocedure en het administratief beroep als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht, bezwaar gemaakt tegen het trekken van vergelijkingen tussen deze procedures en de civiele procedure. Wij stellen vast dat deze stellingname van de Minister van Justitie geen enkele relatie heeft tot het onderhavige wetsvoorstel en de daarin vervatte keuze voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

De leden van de fractie van het CDA constateren dat de redenering op pagina 23 en 24 van de memorie van antwoord zich zonder meer ook laat toepassen op bijvoorbeeld het belastingrecht en onrechtmatige daden begaan door de overheid in de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, en stellen in dat verband de vraag welke principiële dan wel praktische bezwaren de regering ziet om terzake de hoogste rechtsmacht van de Hoge Raad naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over te hevelen.

Wij nemen aan dat de hier aan het woord zijnde leden doelen op de redenering dat herverkaveling een instrument is dat op initiatief van een overheidsorgaan op basis van een publiekrechtelijke titel en ter verwezenlijking van publieke doelstellingen wordt ingezet en dat daarmee besluiten tot vaststelling van een ruilplan en een lijst der geldelijke regelingen aan te merken zijn als besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij de geschillenbeslechting in het Nederlandse stelsel als regel aan de bestuursrechter wordt opgedragen.

Een oordeel over de toepasbaarheid van deze redenering op het belastingrecht of op door de overheid begane onrechtmatige daden en over alle praktische voor- en nadelen van overheveling van rechtsmacht van de Hoge Raad naar de Raad van State terzake, zoals door de hier aan het woord zijnde leden gevraagd, gaat in elk geval het bestek van de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel verre te buiten. Wij vermogen ook niet in te zien wat dat aan de beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel zou moeten toevoegen of afdoen.

De leden van de fractie van het CDA zijn van oordeel dat de regering miskent dat bij herverkaveling een nieuw complex van burgerrechtelijke betrekkingen wordt geschapen en dat het bepaald onverstandig is gedeputeerde staten te belasten met besluiten in het kader van een plan van toedeling, waarbij complexe civielrechtelijke verhoudingen moeten worden vastgelegd en waarmee de overheid in publiekrechtelijke zin naar het oordeel van deze leden niets van doen heeft. Hetzelfde geldt voor de vaststelling van de lijst der geldelijke regelingen, waarbij eveneens een complexe materie met civielrechtelijke en bedrijfseconomische elementen

aan de orde is, op welk terrein bestuursorganen – in de bewoordingen van de hier aan het woord zijnde leden – «alleen maar onheil kunnen aanrichten».

Het komt ons voor dat de hier aan het woord zijnde leden met hun stellingname voorbijgaan aan het feit dat ook in het bestaande stelsel van de Landinrichtingswet de vaststelling van – in termen van het voorliggende wetsvoorstel – een ruilplan en een lijst der geldelijke regelingen in eerste instantie is opgedragen aan een bestuursorgaan, zij het dat in de Landinrichtingswet de landinrichtingscommissie daarmee is belast. Dat in het voorliggend wetsvoorstel deze bevoegdheden aan gedeputeerde staten toekomen, hangt samen met de ten opzichte van de Landinrichtingswet gewijzigde positionering van de reconstructiecommissies, als geregeld in de artikelen 6 en 7 van het wetsvoorstel.

Dat het hier een complexe materie betreft doet daar niet aan toe of af; hierover merken wij op dat bestuursorganen een veelheid aan besluiten moeten nemen die voor belanghebbenden verregaande consequenties kunnen hebben, zowel voor hun rechtspositie als op het terrein van hun bedrijfseconomische perspectieven. Terzake kunnen gedeputeerde staten zich uiteraard ook steeds laten bijstaan door inhoudelijk deskundigen; bij de vaststelling van de lijst der geldelijke regelingen is zelfs met zoveel woorden in het wetsvoorstel bepaald dat deze mede geschied op basis van een door deskundigen uitgevoerde schatting (vide artikel 73 van het wetsvoorstel). Wat dat betreft achten wij ook de twijfels die de hier aan het woord zijnde leden uitspreken met betrekking tot de mate waarin gedeputeerde staten erin zouden kunnen slagen breed gedragen besluiten terzake te nemen al te zwaar aangezet.

Het hier opgeworpen punt is ook niet zozeer een kwestie van de keuze voor civiele of bestuursrechter, maar wel van het in de memorie van antwoord weergegeven uitgangspunt van een strikte scheiding van initiële besluitvorming en rechtsbescherming. Kern van de zaak is hier dat – anders dan in het voorliggende wetsvoorstel – in de structuur van de Landinrichtingswet besluitvorming van het bestuur naar de rechter verschuift zodra een door het bestuur opgesteld ontwerpbesluit door belanghebbenden wordt bestreden; daarmee wordt derhalve van de rechter niet alleen een oordeel verwacht over het – ontwerp van een – besluit van het bestuur, maar tevens dat hij een eigen besluit hieromtrent in de plaats stelt.

Financiële aspecten

De leden van de fractie van het CDA komen terug op de financiële perspectieven die de regering heeft geschetst voor de reconstructie, in relatie tot in het voorlopig verslag en de memorie van antwoord aan de orde gestelde, beduidend hogere inschattingen van de kosten van reconstructie die door de provincies in het kader van de pilotprojecten worden geschetst. Deze leden vragen of de regering garanties kan geven voor de totale realisatie van de reconstructievoornemens en – voor het geval de kosten toch hoger uitvallen dan waar de regering van uitgaat – voor de terbeschikkingstelling van additionele middelen.

Wij hebben geen aanleiding terug te komen op de financiële perspectieven die de eerste ondergetekende bij gelegenheid van de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft geschetst. Daar voegen wij nog aan toe dat in de bepalingen van het wetsvoorstel omtrent de programmering van de uitvoering (artt. 31 tot en met 35) voorzien is in nadere bestuurlijke afspraken tussen Rijk en provincies omtrent de voor de provinciale uitvoeringsprogramma's ter beschikking te stellen middelen. In het kader van de programmering van de uitvoering van de reconstructie vindt derhalve nadere afstemming tussen ambities

en middelen plaats. Dit in vervolg op de in het kader van de ministeriële goedkeuring ingevolge artikel 17, tweede lid, van het wetsvoorstel uit te voeren beoordeling omtrent de haalbaarheid van het reconstructieplan in het licht van de beschikbare middelen.

Gelet op het voorgaande is het geven van garanties vooraf, zoals door de hier aan het woord zijnde leden gevraagd, wat ons betreft niet aan de orde.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af hoe de in de memorie van antwoord uitgesproken ondersteuning van de doelstellingen van de motie-Van Gennip c.s. over de financiering en verwerving van de EHS zich verhoudt met de naar het oordeel van deze leden tekortschietende middelen die de regering beschikbaar stelt voor agrarisch natuurbeheer.

Agrarisch natuurbeheer is, naast verwerving en inrichting, een van de instrumenten om de doelstellingen met betrekking tot de EHS te realiseren. Sinds 1997 zijn er extra middelen vrijgemaakt om aan de grote belangstelling voor agrarisch natuurbeheer tegemoet te komen. Zo is in 2000 f 40 miljoen en in 2001 f 25 miljoen extra verplichtingenruimte vrijgemaakt om het grote aanbod zoveel mogelijk te kunnen honoreren.

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