

**26 356**

## **Regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden)**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 5 november 2001

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag dat de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op 2 juli heeft uitgebracht. In deze nota naar aanleiding van het verslag gaan wij in op de vragen en opmerkingen van de commissie.

De commissie geeft aan openbare behandeling van het wetsvoorstel eerst mogelijk en wenselijk te achten nadat zij heeft kunnen kennisnemen van de aangekondigde wetsvoorstellen inzake ammoniak en stank. Wij stellen vast dat aan deze voorwaarde inmiddels is voldaan. Het wetsvoorstel stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden (kamerstukken II, 2000/2001, 27 835, nrs. 1–2) en het wetsvoorstel ammoniak en veehouderij (kamerstukken II, 2000/2001, 27 836, nrs. 1–2) zijn op 28 juni 2001 aangeboden aan de Tweede Kamer; op 25 oktober jongstleden is voor beide wetsvoorstellen een nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer gezonden, waarin nader is ingegaan op vragen die blijkens de eerdere stukkenwisseling over de voorgestelde Reconstructiewet ook bij uw commissie leefden.

Voorts stelt de commissie nog de voorgestelde rechtsbescherming bij herverkaveling aan de orde; naast enige aanvullende vragen geeft de commissie daarbij ook haar visie op dit onderdeel van het wetsvoorstel, alsmede op mogelijkheden die zij ziet om te komen tot een andere inrichting van het stelsel van rechtsbescherming.

De commissie maakt daarbij een vergelijking tussen het onderhavige wetsvoorstel enerzijds en de gang van zaken bij minnelijke verwerving en onteigening anderzijds. Daarbij merkt zij het reconstructieplan aan als het publiekrechtelijke «titelbesluit», vergelijkbaar met het besluit van een gemeenteraad om tot aankoop van grond over te gaan of een besluit tot onteigening. Tegen de daarvoor voorgestelde bestuursrechtelijke rechtsgang heeft de commissie geen bedenkingen.

Het ruilplan en de lijst van geldelijke regelingen wordt door de commissie aangemerkt als uitwerking van dit titelbesluit en daarmee op een lijn gesteld met de uitvoering van een raadsbesluit tot aankoop van grond of de daadwerkelijke ontneming van de eigendom via de daarvoor geldende procedures van de onteigeningswet. Deze uitwerking is in de visie van de

<sup>1</sup> De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 169 t/m 169e, vergaderjaar 2000–2001.

commissie niets meer dan een volledig civielrechtelijke uitwerking van het eerdere titelbesluit, waarbij eigendomsrechten worden ontnomen en gevestigd. Terzake acht zij de rechtsbescherming via de civiele rechter, zoals deze thans door de Landinrichtingswet alsmede de vigerende onteigeningswet wordt geboden, met meer waarborgen omgeven dan de gekozen constructie van een besluit van GS, waartegen belanghebbenden zelf moeten opkomen bij de bestuursrechter. De commissie acht de civiele rechter de enig aangewezen rechter tot berechting van geschillen over het ruilplan en de lijst der geldelijke regelingen en tot vaststelling van goederenrechtelijke rechten en verplichtingen.

Omtrent deze overwegingen van de commissie merken wij het volgende op.

Het ruilplan en de lijst der geldelijke regelingen kunnen naar ons oordeel niet zonder meer worden gelijkgesteld met de feitelijke aankoop van grond onderscheidenlijk de civiele fase in de onteigeningsprocedure.

De feitelijke aankoop van grond is inderdaad niet meer dan het louter uitvoeren – door middel van civielrechtelijke rechtshandelingen – van een eerder bestuursbesluit. Het op één lijn stellen daarmee van een herverkavelingsprocedure als in het voorliggende wetsvoorstel is voorzien, doet naar ons oordeel geen recht aan de betekenis van het herverkavelingsinstrument in het kader van de reconstructie.

Niet voor niets voorziet het wetsvoorstel in de vaststelling van een afzonderlijk ruilplan indien in het kader van een reconstructieplan is voorzien in toepassing van herverkaveling. Al dient een ruilplan uiteraard te passen binnen de kaders van het daaraan voorafgaande reconstructieplan, bij de nieuwe vaststelling van de eigendoms- en gebruikstoestand in het te herverkavelen gebied zoals die in het ruilplan wordt opgenomen worden nog wel degelijk nadere besluiten genomen met het oog op de doelstellingen van het reconstructieplan. Het is vanuit het belang van een optimale inrichting van het te herverkavelen gebied immers niet indif-ferent welke eigenaren en gebruikers op welke percelen in het te herverkavelen gebied terecht komen: herverkaveling is een instrument om de juiste eigenaar en de juiste wijze van grondgebruik op de juiste plek te krijgen; als dat anders was, zou er geen aanleiding zijn om door middel van herverkaveling het gebied opnieuw in te richten.

Bij wijze van voorbeeld noemen wij een herverkaveling waarbij diverse verspreid liggende percelen in eigendom van de Staat of een particuliere natuurbeschermingsorganisatie door herverkaveling tot een aaneengesloten eenheid worden gesmeed, onder gelijktijdige verplaatsing van een aantal agrarische grondgebruikers in het desbetreffende gebied.

Pas in de uitvoering van herverkaveling is voorts, na inventarisatie van de bestaande rechtstoestand in het gebied en met toepassing van instrumenten als korting, over- en onderbedeling, de optimale wijze van inrichting van het desbetreffende gebied te bepalen. Ook daaruit moge blijken dat het ruilplan niet, zoals de commissie in haar vergelijking met de feitelijke aankoop van grond doet, kan worden aangemerkt als louter uitvoering «zonder meer» van het eerder vastgestelde reconstructieplan.

Ten aanzien van de vergelijking met de civiele fase in de onteigeningsprocedure herinneren wij eraan dat het rechtsbeschermingsstelsel van het onderhavige wetsvoorstel niet moet worden vergeleken met de huidige regeling van de onteigeningswet, maar met de voorstellen die het kabinet heeft gedaan tot herziening van de onteigeningsprocedure, waar wel degelijk bestuursrechtelijke rechtsbescherming aan de orde is. Hierop komen wij aan het slot van deze nota naar aanleiding van het verslag nog terug.

Gelet op het voorgaande delen wij ook niet de analyse van de commissie dat van verschuiving van besluitvorming van het bestuur naar de rechter geen sprake zou zijn als in het wetsvoorstel alsnog zou worden gekozen voor de systematiek van de huidige Landinrichtingswet, waarin uiteindelijk de rechter bij vonnis het ruilplan en de lijst der geldelijke regelingen vast zou kunnen stellen. Deze analyse berust immers op de veronderstelling dat het ruilplan en de lijst der geldelijke regelingen zonder meer voortvloeien uit het eerdere «titelbesluit» van het reconstructieplan, dat niet meer ter discussie staat.

In de vergelijking met de procedure van de huidige Landinrichtingswet stelt de commissie dat de in het wetsvoorstel opgenomen bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor herverkaveling met minder waarborgen is omgeven, doordat belanghebbenden zelf tegen een besluit van GS zullen moeten opkomen. Inderdaad zal in het voorgestelde stelsel de rechter zich slechts over het ruilplan dan wel de lijst der geldelijke regelingen buigen indien een belanghebbende beroep instelt. Onjuist is evenwel de veronderstelling waarvan de commissie kennelijk uitgaat, dat de rechter in de huidige procedure van de Landinrichtingswet zich steeds over de voorgenomen herverkaveling zal uitlaten, zonder dat daarvoor door belanghebbenden actie hoeft te worden ondernomen. De Landinrichtingswet gaat immers uit van een stelsel waarin de landinrichtingscommissie in beginsel de lijst van rechthebbenden, het plan van toedeling en de lijst der geldelijke regelingen vaststelt. Pas als daartegen bezwaren worden ingediend, komen deze besluiten op het niveau van de landinrichtingscommissie niet tot stand en komt de rechter-commissaris en eventueel daarna de rechtbank en de Hoge Raad in beeld.

Ten aanzien van de opmerkingen van de commissie over de titelzuiverende werking van de ruilakte merken wij het volgende op. Artikel 91, tweede lid, van het wetsvoorstel staat er naar ons oordeel niet aan in de weg dat als na het passeren van de ruilakte in een civielrechtelijke procedure komt vast te staan dat een ander dan degene die in het kader van de herverkaveling als zodanig is aangemerkt de rechthebbende is, de werkelijk rechthebbende alsnog in de plaats treedt van degene die in het kader van de herverkaveling als rechthebbende is aangemerkt. De betrokkene kan in dat verband in rechte overdracht vorderen van hetgeen zijn wederpartij in het kader van de herverkaveling is toegeedeeld.

Alles overziende, zien wij op dit moment geen aanleiding om de in het wetsvoorstel gekozen opzet van de rechtsbescherming bij herverkaveling te verlaten. Hieraan voegen wij evenwel het volgende toe. Naar aanleiding van de uitkomsten van een Algemeen Overleg dat onze ambtgenoot van Justitie op 15 februari voerde met de vaste commissie voor Justitie in de Tweede Kamer over het kabinetsstandpunt herziening onteigeningswet, wordt door de Minister van Justitie een nadere analyse opgesteld omtrent de in dat kabinetsstandpunt vervatte voorstellen om de onteigeningsprocedure volledig op bestuursrechtelijke leest te schoeien. Daarbij komt uitdrukkelijk de vraag naar de wenselijkheid van voortzetting van betrokkenheid van de civiele rechter in de onteigeningsprocedure aan de orde. Naar verwachting zal de Minister van Justitie nog dit kalenderjaar de Tweede Kamer hierover nader informeren. Mocht een en ander aanleiding geven tot bijstelling van de kabinetsvoornemens met betrekking tot de onteigeningsprocedure, dan zullen wij op de kortst mogelijke termijn een wetsvoorstel tot wijziging van de Reconstructiewet concentratiegebieden in procedure brengen, waarbij de in het onteigeningsspoor te maken keuzes leidend zullen zijn voor de opzet van het rechtsbeschermingsstelsel ter zake van herverkaveling. Een spoedige inwerkingtreding van de Reconstructiewet achten wij

noodzakelijk teneinde het in gang gezette proces van planvorming door de provincies niet nodeloos op te houden; eventuele aanpassing van de Reconstructiewet op het punt van de rechtsbescherming bij herverkaveling hoeft daaraan niet in de weg te staan, aangezien met de planvorming overeenkomstig het wetsvoorstel al snel een jaar gemoeid zal zijn. In het geval dat aanpassing van het rechtsbeschermingsstelsel naar aanleiding van de ontwikkelingen met betrekking tot onteigening aangewezen zal blijken, zullen wij de desbetreffende onderdelen van de Reconstructiewet vooralsnog niet in werking laten treden.

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