

## 26 356

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

#### NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ<sup>1</sup>

Vastgesteld 29 mei 2001

Na lezing van de memorie van antwoord heeft de vaste commissie nog behoefte de regering de volgende vragen en opmerkingen ter beantwoording voor te leggen.

De leden van de **CDA**-fractie vroegen zich af of het standpunt van de regering, dat besluitvorming zeer wel mogelijk is zonder dat het laatste woord gezegd is over de wetsvoorstellen inzake ammoniak en stank, houdbaar is. Immers, het is overduidelijk gebleken dat de keuzes die bij het ammoniakbeleid gemaakt worden van wezenlijke invloed zijn op de uitvoerbaarheid en het realiteitsgehalte van de reconstructie-voornemens. (zie blz. 15 memorie van antwoord). Zij zouden het dan ook zeer toejuichen, indien de regering zich zou uitspreken over de contouren van het ammoniakbeleid met inachtneming van de aanbevelingen terzake van de Tweede Kamer.

Zij vroegen zich daarbij af of het gestelde op blz. 17, dat uitgangspunt is het bereiken van «het door ons beoogde milieu- en natuuresultaat, niet de weg die daarheen zou moeten leiden» niet in dit stadium de opening biedt voor de regering om het standpunt van de Tweede Kamer inzake een begrenzing tot 250m rond de zeer kwetsbare natuurgebieden in dit stadium al als criterium te hanteren.

Deze leden achtten een uitspraak daaromtrent in antwoord op deze nadere inbreng en voorafgaande aan de mondelinge behandeling een noodzakelijke basis voor een zorgvuldige en beslissende beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel.

Wat het Financieel Kader betreft deelden deze leden mee met instemming te hebben kennis genomen van de intentie om de middelen uit de verschillende financieringsstromen te ontschotten. In het verleden is immers gebleken, dat als de middelen gelabeld zijn, maatwerk praktisch onmogelijk is. De leden van de CDA-fractie waren echter niet overtuigd van de optimistische berekeningen terzake de totale kosten van de Reconstructie. Indien de regering gelijk heeft in haar afwijkende berekeningen t.a.v. de schattingen op basis van de pilotprojecten, moet het haar niet moeilijk vallen om garanties t.a.v. de totale realisering van de reconstructievoornemens te geven. Indien de kosten echter hoger zouden

<sup>1</sup> Samenstelling: Van Gennip (CDA), Pitstra (GL), Bierman (OSF), Varekamp (VVD) (*plv. voorzitter*), Van Heukelum (VVD), Hessing (D66), Ruers (SP), Meindertsma (PvdA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), Van der Linden (CDA) (*voorzitter*), Rabbinge (PvdA), Van Bruchem (ChristenUnie), Walsma (CDA).

uitvallen, dan zouden deze leden gaarne willen vernemen dat additionele middelen ter beschikking komen.

De leden van de CDA-fractie waren verheugd, dat de regering de doelstellingen van de motie-Van Gennip c.s. over de financiering en verwerving van de EHS ondersteunt. (blz. 40 en 41). Echter, deze motie behelsde o.a. een ruimere inzet van agrarisch natuurbeheer ter realisering van die EHS. In dit verband vroegen deze leden hoe die ondersteuning spoort met de realiteit van sterk tekortschietende middelen voor deze vorm van natuurbeheer en de beslissing van de staatssecretaris van LNV om ondanks een daartoe strekkende motie van de Tweede Kamer toch niet de relatief beperkte bedragen ter beschikking te stellen, die nodig zijn om de bereidheid van agrariërs om natuurbeheer op zich te nemen, ook in daden om te zetten.

Wat de rechtsbeschermingsaspecten betreft, waren de leden van de CDA-fractie bepaald niet gerustgesteld door de beantwoording van de vragen over de wijziging in de rechtsbescherming, zoals thans voorgesteld. Zij wezen nogmaals op de analyse die zij hadden gegeven in het voorlopig verslag van het advies van de Raad van State. Zij constateerden, dat de regering die analyse niet bestrijdt. Daardoor ontstond bij deze leden de indruk, dat de desbetreffende passage uit het advies enkel is aangegrepen om een bredere verschuiving van de rechtsbescherming door de civiele rechter naar de bestuursrechter te laten plaatsvinden. Dit is een principiële zaak die een andere behandeling verdient dan de regering nu toepast. De omstandigheid dat bij de Onteigeningswet en de Landinrichtingswet de Staten-Generaal tot een van de Reconstructiewet afwijkend regime kunnen besluiten mag – in de visie van de leden van de CDA-fractie – staatsrechtelijk juist zijn, maar zij vroegen zich daarbij wel af of de regering het vanuit een oogpunt van zorgvuldige en systematische wetgeving juist acht om op een dergelijke wijze met de hier in het geding zijnde instrumenten van grondpolitiek en de aan de orde zijnde rechtsbescherming om te gaan.

In dit verband wezen de leden van de CDA-fractie op een ander principiële punt. In het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer over de wetsvoorstellen 27 023, 26 523 en 27 024 heeft de minister van Justitie er zich – in de visie van de leden hier aan het woord – terecht tegen verzet om het eigen karakter van het bestuursrecht aan te tasten door de grens tussen bestuursrecht en civiel recht te doen vervagen, o.a. door het bestuursprocesrecht steeds meer op een lijn te stellen met het civiele procesrecht. In de opvatting van de leden van de CDA-fractie manifesteert zich hetzelfde gevaar, indien – zoals blijkt uit het voorliggende wetsvoorstel – het bestuur zich aanmatigt civielrechtelijke rechtsverhoudingen tussen burgers te kunnen vaststellen, omdat er een publiekrechtelijk belang aan de orde was bij het initiële besluit om in te grijpen in eigendomsverhoudingen en andere burgerrechtelijke verhoudingen. Zo roept de regering het over zich af, dat vervolgens van de weeromstuit de rechtsbeschermingsinstrumenten van het civiele recht en daarmee de beginselen van civiel procesrecht het bestuursrecht binnen komen. De regering creëert hiermee een Paard van Troje.

Bovendien laat de redenering zoals – gedeeltelijk bij wijze van herhaling – neergelegd in de memorie van antwoord op bladzijden 23 en 24 zich zonder meer ook toepassen op bijvoorbeeld het belastingrecht en door de overheid in de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden begane onrechtmatige daden. De vraag rijst dan ook welke principiële en/of praktische bezwaren de regering ziet tegen overheveling van de hoogste rechtsmacht in deze zaken van de Hoge Raad naar de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State?

De regering miskent, aldus de leden hier aan het woord, dat – overigens in tegenstelling tot de situatie bij onteigening – de vaststelling van het plan van toedeling bij landinrichting en hier in de Reconstructiewet een nieuw complex van burgerrechtelijke betrekkingen schept tussen de eigenaren van aanpalende percelen in termen van burendrecht en eventueel benodigde erfdienstbaarheden, in de sfeer van zakelijke genotrechten (vruchtgebruik, met name het persoonsgebonden zakelijk recht van gebruik en bewoning, dat ten plattelande nog veel voorkomt) en zakelijke zekerheidsrechten (met name hypotheek). Met dit alles heeft de overheid in publiekrechtelijke zin niets van doen en het verbaasde deze leden dan ook, dat de regering kennelijk niet vermog in te zien, dat het bepaald onverstandig is gedeputeerde staten besluiten te laten nemen, waarbij dergelijke complexe civielrechtelijke verhoudingen moeten worden vastgelegd.

Datzelfde geldt voor de problematiek van de geldelijke vergoedingen. Bij de regeling daarvan is evenzeer een complexe materie aan de orde met een mengeling van civielrechtelijke en bedrijfseconomische elementen, een terrein waar bestuursorganen alleen maar onheil kunnen aanrichten.

Gegeven de ondeskundigheid op beide terreinen vroegen de leden van de CDA-fractie dan ook waaraan de regering het optimisme ontleent, dat het aantal beroepen tegen besluiten van gedeputeerde staten wel zal meevallen? En voorts waaraan de regering het optimisme ontleent, dat gedeputeerde staten ex artikel 75 lid 5 en 77a lid 5 er wel in zullen slagen overeenstemming te bereiken over wijzigingen met bezwaarden en andere belanghebbenden? Juist op dit punt beschikten de civiele rechters-commissaris over zowel het instrumentarium als het gezag om compromissen tot stand te brengen, zoals uit de praktijk is gebleken bij de landinrichting en door de regering bij memorie van antwoord erkent (de zeeffunctie).

In dit verband kwamen de leden van de CDA-fractie terug op het punt van het advies van de Raad van State. Het bezwaar van de Raad betrof – in tegenstelling tot wat op pagina 24 van de memorie van antwoord is opgemerkt – de omstandigheid, dat in het eerdere ontwerp voor dit wetsvoorstel de procedure erin voorzag, dat ook bezwaren tegen het ruilplan in een Awb-procedure werden ingebouwd, waarbij de rechter-commissaris bedenkingen – een typisch bestuursrechtelijk fenomeen – zou behandelen. Daarmee heeft de Raad te kennen gegeven, dat in zijn visie het ruilplan in een civielrechtelijke procedure aan de orde moet komen en niet in een bestuursrechtelijke. Dat blijkt ook onweerlegbaar uit de slotzin van de passage onder 12b op pagina 16 van 26 356 A: *«Bij de vormgeving van de genoemde regelingen ware met dit uitgangspunt rekening te houden en te onderscheiden tussen de te volgen administratieve en de civiele procedure.»* Vermelding van de civiele procedure zou onbegrijpelijk zijn, indien de Raad niet voor ogen stond, dat het ruilplan en a fortiori de geldelijke vergoedingen in een civiele procedure zou worden vastgesteld. De Raad ziet de vaststelling van het reconstructieplan als het publiekrechtelijke besluit en het ruilplan als een civielrechtelijke zaak, zoals voorts blijkt uit de inleidende passage van punt 12.

De leden van de **VVD**-fractie deelden mee met belangstelling te hebben kennis genomen van de memorie van antwoord.

In de beantwoording stelden de regering dat de inhoud van het toekomstige ammoniakbeleid en het agrarisch stankbeleid nog niet vaststaat. Eveneens stelde zij dat de beantwoording van de door de Eerste Kamer gestelde vragen omtrent het ammoniak- en stankbeleid, gelet op het nog

niet vaststaan van dit beleid, wel zo volledig mogelijk is als de stand van de beraadslagingen terzake in de Tweede Kamer toelaat.

Het moet, zo vervolgden deze leden, voor de VVD-fractie moeilijk, zo niet onmogelijk worden geacht om tot een eindoordeel over dit wetsvoorstel te komen zolang er geen duidelijkheid is over de inhoud van de wetsvoorstellen inzake ammoniak en stank. Die duidelijkheid dient er dus te zijn voordat met de openbare behandeling van het onderhavige wetsvoorstel kan worden aangevangen.

De consequenties voor deze Reconstructiewet van het al of niet overnemen van de motie Oplaat c.s. over het ammoniakbeleid zijn naar de mening van de VVD-fractie zeer substantieel.

Immers, een vaste zone voor aanvullend ammoniakbeleid voor kwetsbare bos- en natuurgebieden van 500 meter of 250 meter kan b.v. betekenen dat afhankelijk van het gekozen afstandscriterium 50% of 10% van de veehouderijbedrijven met aanvullend ammoniakbeleid te doen krijgt.

In de memorie van antwoord stellen de bewindslieden dat zij de betreffende provincies zullen 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.

Kunnen de bewindslieden verduidelijken wat zij daar inhoudelijk mee bedoelen?

Wordt, zo vroegen de leden van de VVD-fractie, daarmee bedoeld dat voornoemde provincies de uitspraak van de Tweede Kamer over het ammoniakbeleid zoals verwoord in de motie Oplaat c.s. als richtlijn moeten nemen?

Met het oog op het voorafgaande aan de verdere behandeling zagen de leden van de VVD-fractie beantwoording van het bovenstaande tegemoet.

De leden van de **PvdA**-fractie merkten op de bewindslieden zeer erkentelijk te zijn voor de snelle en zeer uitgebreide beantwoording van de vele vragen die in de Eerste Kamer zijn gesteld over dit wetsvoorstel. De compleetheid van de beantwoording en de vele gedetailleerde beschouwingen heeft tot gevolg dat deze leden in grote lijnen konden instemmen met de doeleinden van de wet en de voorgestelde te ontwikkelen en introduceren middelen. Toch blijven er zeker n.a.v. de beantwoording en de recente ontwikkelingen in de veehouderij een aantal punten waarop de leden hier aan het woord, nog een adequaat antwoord vragen. Dat betreft bijv. het voorliggende wetsvoorstel in verhouding tot de Landinrichtingswet, de op de Wet Ruimtelijke Ordening en de Wet Vervreemding landbouwgronden.

Op blz. 2 van de memorie van antwoord wordt de noodzaak tot ruimtelijke herstructurering nog eens uiteengezet. Het wordt alleen nog maar sterker en duidelijker dat problemen in de intensieve veehouderij aanleiding zijn voor deze specifieke wetgeving, maar dat er uitdrukkelijk een veel bredere redengeving en doelstelling voor deze wet is. Op blz. 3 en 4 van de memorie van antwoord wordt de redenatie die zou moeten leiden tot een heroriëntatie van de Landinrichtingswet gegeven. Incorporatie van de vanuit de specifieke situatie van de intensieve veehouderij noodzakelijke aanpassingen in de vernieuwde Landinrichtingswet, analoog aan de wijze waarop de lex specialis voor Midden Delfland en Oost-Groningen de weg indertijd effende voor de vernieuwing van de landinrichtingswet.

Op blz. 6 wordt wederom de argumentatie voor de herijking van de wetgeving voor de reconstructie of herinrichting van het buitengebied in een breder kader geplaatst. Daarom moet in lijn met de opvattingen van de Raad van State 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 besluitvorming wordt geïntegreerd. Wellicht is de Reconstructiewet als tussenstap voor de specifieke situatie nog gewenst, doch het zicht op integratie is noodzakelijk. Kan de regering dat geven?

In de memorie van antwoord wordt op verschillende bladzijden de indruk gewekt dat de grondgebondenheid wordt hersteld en de inrichting van clusters van intensieve veehouderij neer komt op een aanpassing van de wijze waarop de niet grondgebonden landbouw is georganiseerd. Tegelijkertijd wordt de indruk gewekt dat de regering niet afkerig is van de inrichting van agrarische bedrijfsterreinen waarop de maximale garanties kunnen worden gegeven t.a.v. milieu en dierenwelzijnseisen en epidemiologische ontwikkelingen van dierziekten worden tegengegaan. Het ware wenselijk in het kader van de reconstructie juist ook voor dergelijke ontwikkelingen ruimte te scheppen. Op dit punt dient daarom door de regering meer duidelijkheid te worden gecreëerd.

Een derde punt waarin de memorie van antwoord ondanks de uitgebreide beschouwing onduidelijk blijft is de regelgeving die zal gaan voortvloeien uit het ammoniakemissiebeleid. Er wordt betoogd dat wetenschappelijk inzichten duidelijkheid moet geven over de z.g. 250 of 500 meter zone rond bossen en natuurterreinen. Deze wetenschappelijke duidelijkheid is evenwel nooit toereikend, het betreft een politieke keuze. De consequenties voor de verschillende zones voor de uitvoerbaarheid van de met de reconstructiewet beoogde aanpassingen moet in beeld worden gebracht om die keuzes beter mogelijk te maken. Heeft de regering dergelijke voorstudies laten verrichten en wat zijn daarvan de resultaten?

De leden van de **ChristenUnie**, mede sprekende namens de fractie van de **SGP** deelden mee de regering erkentelijk te zijn voor de uitvoerige reactie op de vragen en opmerkingen uit het voorlopig verslag. Op enkele punten wensten zij nog nader in te gaan.

De regering wijst in de memorie van antwoord op de MKZ-uitbraak en stelt in dat verband vast dat de ruimtelijke herstructurering van de veehouderij «onverminderd actueel en noodzakelijk is». Deze leden zijn het in beginsel met die uitspraak eens, maar constateerden wel dat de MKZ-uitbraak aanleiding geeft tot voorstellen voor aanzienlijk ingrijpender aanpassingen van de structuur van de veehouderij dan waaraan destijds bij de opstelling van de reconstructiewet werd gedacht. Zij refereerden onder andere aan recente suggesties om intensieve veehouderijbedrijven te clusteren op «agrobedrijventerreinen». Wellicht zal ook de Commissie-Wijffels binnenkort voorstellen doen voor een verdergaande herstructurering. Hoe groot acht de regering de kans dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm op belangrijke onderdelen binnen korte tijd is achterhaald? Kan de regering verzekeren dat het voorliggende wetsvoorstel een eventuele verdergaande herstructurering van de veehouderij niet «in de weg zit» en dat de miljarden guldens die voor de huidige reconstructie worden uitgetrokken niet voor een deel «weggegooid» zullen blijken te zijn?

Deze leden hadden kennis genomen van de opvatting van de regering dat verplaatsing van veehouderijbedrijven vanuit de concentratiegebieden naar elders in het kader van het voorliggende voorstel niet gewenst is voorzover het intensieve veehouderij betreft, en niet nodig is voorzover het melkveebedrijven betreft. Deze leden zijn echter van mening dat het verplaatsen van veehouderijbedrijven vanuit de concentratiegebieden in vele gevallen een positief effect kan hebben op het resultaat van de reconstructie, omdat een groot deel van de problemen in deze gebieden gecorreleerd is aan het aantal daar aanwezige dieren. Zij wijzen in dit verband ook op het advies van de Commissie-Koopmans, die onder meer

aanbeveelt om melkveebedrijven vanuit de concentratiegebieden naar Noord- en Zuidwest Nederland te verplaatsen. Biedt het voorliggende voorstel mogelijkheden om deze aanbeveling waar nodig te realiseren? De regering wijst verplaatsing van intensieve bedrijven naar de niet-concentratiegebieden af, omdat dat in strijd zou zijn met het uitgangspunt dat «schone gebieden schoon moeten blijven». Mag daaruit worden geconcludeerd dat de regering van opvatting is, dat de intensieve veehouderij ook na implementatie van de beleidsvoornemens op het gebied van stank, mest en ammoniak, een «vuile» sector is en blijft?

Naar aanleiding van de antwoorden inzake de varkensvrije zones, vroegen deze leden onder meer met het oog op de MKZ-uitbraak, of het wenselijk en mogelijk zou zijn om deze zones in voorkomende gevallen ook vrij te maken van andere veesoorten dan alleen varkens.

Deze leden constateerden aan de hand van de beantwoording dat gemeentelijke bestemmingsplannen door reconstructieplannen worden «overruled», ook voor die onderdelen die niet direct te maken hebben met de primaire doelstelling van het wetsvoorstel. Zij hebben bijvoorbeeld gezien dat in het Noordbrabantse «Koepelplan» enkele glastuinbouwvestigingen zijn opgenomen. Een gemeente binnen een reconstructiegebied kan zich, zo zij dit wil, daartegen niet effectief verzetten, in tegenstelling tot een gemeente buiten de reconstructiegebieden. Op welke gronden acht de regering deze vorm van «rechtsongelijkheid» verdedigbaar? Het is duidelijk dat de procedure in het kader van artikel 37 WRO meer tijd vergt, maar deze leden gaan ervan uit dat die procedure niet zonder reden zo is vastgelegd. Zij verzochten daarom de regering nader uiteen te zetten waarom de uitvoering van de reconstructieplannen in al hun onderdelen kennelijk zo urgent is, dat deze procedure volledig terzijde wordt geschoven.

Er is discussie over de gevolgen voor de reconstructieplannen van de zonering in het kader van het ammoniakbeleid, waarbij sprake is van een 500- en een 250-metergrens. Deze leden meenden gezien te hebben dat aan de 500-meter zones echter een ander regiem is gekoppeld dan aan de 250-meter zones, namelijk in het eerste geval een «emissiestandstill» en in het tweede een «dierstandstill». Is dit waar? Zo ja, komt dit laatste voor de bedrijven binnen de 250-meter zone neer op een soort sterfhuisconstructie, terwijl er bij toepassing van een 500-meter zone in combinatie met een emissiestandstill, in principe nog wel uitbreidingsmogelijkheden bestaan?

De regering heeft volgens de memorie van antwoord het voornemen om bij verplaatsing van bedrijven een uitzondering te maken op de afroaming van dier- en mestrechten. Op zichzelf juichen deze leden dat voornemen toe. Zij verwachten echter dat verplaatsing om redenen van economische duurzaamheid, vaak gepaard zal moeten gaan met enige bedrijfsvergroting. Met name de 60% afroaming van varkensrechten zal in vele gevallen echter iedere uitbreiding in de weg staan en daarmee het succes van de reconstructie nadelig beïnvloeden. Deelt de regering deze zienswijze? Verder wijzen deze leden op de ongelijkheid in behandeling die nu ontstaat bij verplaatsing van bedrijven binnen en buiten de reconstructiegebieden. Acht de regering dergelijke verschillen verantwoord?

Deze leden zeiden tenslotte graag te vernemen of de regering het wenselijk acht dat in de extensiveringszones intensieve vormen van rundveehouderij, zoals een stierenmesterij of een zeer intensief melkveebedrijf, gewoon gehandhaafd worden.

De voorzitter van de commissie,  
Van der Linden

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen