

Vergaderjaar 1998–1999

26 356

Regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

In de brief van het vorige kabinet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 10 juli 1997 inzake de herstructurering van de varkenshouderij (kamerstukken II 1996/97, 25 448, nr. 1) is een uitvoerige beschrijving gegeven van een integraal pakket van maatregelen, met het oog op de noodzakelijke herstructurering van de varkenshouderij in Nederland. In genoemde brief is uiteengezet dat de problemen waarmee de varkenshouderij kampt niet alleen te maken hebben met de wijze van bedrijfsvoering, maar dat ook de ruimtelijke structuur van de sector, vooral geconcentreerd in bepaalde delen van ons land, aldaar onacceptabele gevolgen heeft voor diergezondheid, milieu, alsmede voor de woonomgeving, de natuur en het landschap. Voor de ruimtelijke ontwikkeling van de sector is in de bovengenoemde brief een drie-sporenbeleid uiteengezet, gericht op én het «schone gebieden schoon houden» én een reconstructie van de zogenoemde concentratiegebieden. Deze concentratiegebieden, aangeduid in bijlage B bij de onlangs in werking getreden Wet herstructurering varkenshouderij, omvatten globaal de Gelderse Vallei tezamen met Oost-Gelderland en Oost-Overijssel en het oosten van Noord-Brabant tezamen met Noord-Limburg.

Bij brief van de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 12 december 1997 (kamerstukken II 1997/98, 25 746, nr. 25) zijn de contouren van de aangekondigde reconstructie van de concentratiegebieden geschetst. De voorgenomen reconstructie is daarbij geplaatst in een breed perspectief van een meervoudige doelstelling, waarbij verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap, van de milieukwaliteit en van de economische structuur hand in hand zouden moeten gaan met de vermindering van de veterinaire kwetsbaarheid van de varkenssector door aanpassingen in de ruimtelijke structuur van de varkenshouderij. In de zojuist genoemde brief is aangekondigd dat hiertoe een afzonderlijk wetsvoorstel zou worden voorbereid.

In het regeerakkoord (kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10) is een aantal beleidspakketten voor de structuurversterking van Nederland geïdentifi-

ceerd, voortbouwend op het beleid van het vorige kabinet ter zake van de versterking van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland, neergelegd in de zogenoemde «missiebrief» en het daarover aan de Tweede Kamer uitgebrachte voortgangsverslag (kamerstukken II 1996/97, 25 017, nrs. 1 en 2). Tezamen met natuurontwikkeling (waaronder inrichting van de ecologische hoofdstructuur) maakt de reconstructie onderdeel uit van het beleidspakket «ruimtedruk/ruimtelijke kwaliteit». Met de reconstructie, waarvoor het onderhavige wetsvoorstel een kader biedt dat beantwoordt aan de in de missiebrief gehanteerde benadering van samenhang en integraliteit bij het bevorderen van een goed woon-, leef- en werkklimaat, beogen wij een kwaliteitsimpuls te bieden aan de concentratiegebieden. Daarmee dient de reconstructie mede het in het regeerakkoord verankerde beleid gericht op de revitalisering van het platteland.

De concentratiegebieden worden geconfronteerd met een stapeling van problemen, welke ten nauwste samenhangen met het gegeven dat in deze gebieden een groot deel van de Nederlandse intensieve veehouderij is gelocaliseerd. De aanwezigheid van veel dieren op een relatief kleine oppervlakte bergt veterinaire risico's in zich, die door de recente epidemie van varkenspest manifest zijn geworden. Milieuproblemen als verzuring, vermisting en verdroging hebben ernstige gevolgen voor de kwaliteit van bodem, water en lucht. De concentratie van veehouderijbedrijven, in combinatie met het feit dat juist in de concentratiegebieden ook aanzienlijke arealen bos- en natuurgebied en gebieden met grote landschappelijke waarde zijn gelegen, heeft tot gevolg dat de milieuproblematiek zich in de concentratiegebieden in versterkte mate voordoet en dat de potenties die deze gebieden hebben voor recreatie en toerisme niet ten volle kunnen worden benut.

In hoofdstuk 2 van deze memorie wordt op de gestapelde problematiek in de concentratiegebieden nader ingegaan.

Zoals zal blijken, komen de problemen uiteindelijk voor een deel neer op een complex vraagstuk van ruimtelijke inrichting, waarvoor oplossingen alleen kunnen worden gevonden door alle relevante aspecten in onderling verband en planmatig aan te pakken. Hoofdstuk 3 van deze memorie gaat hierop nader in. Daarbij zal worden aangegeven op welke wijze een reconstructie door middel van inrichtingsmaatregelen zou kunnen bijdragen aan het bereiken van onderling samenhangende oplossingen, onder het gelijktijdig bieden van een duurzaam perspectief voor de landbouw.

Naast de toevoegingen die een reconstructie zou kunnen leveren aan bestaand beleid, komt in hoofdstuk 3 voorts aan de orde een uiteenzetting waarom het bestaande instrumentarium niet volstaat om de problematiek in de concentratiegebieden aan te pakken en de onderbouwing om hiervoor met een bijzondere wet te komen.

Hoofdstuk 4 van deze memorie gaat vervolgens in op de opzet en werking van het wetsvoorstel. De financiering en de kosten komen aan de orde in hoofdstuk 5; hoofdstuk 6 tenslotte bevat een beschrijving van de lasten die voor overheid en burgers voortvloeien uit de voorgestelde maatregelen.

Over het wetsvoorstel is overleg gevoerd met provincies, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen. Tevens is het voorstel besproken in het Landelijk Overlegplatform Groene Ruimte. Daarin hebben mede zitting betrokken organisaties op het gebied van natuur en milieu alsook vertegenwoordigers van de Federatie van Land- en Tuinbouworganisaties (LTO-Nederland). Allereerst wordt de aanpak vanuit een breed perspectief door middel van reconstructie van de desbetreffende gebieden ondersteund. Benadrukt is vanuit de kringen van

het bestuur de noodzaak tot samenwerking en «commitment» van alle betrokkenen. Met name de gemeenten en provincies zijn belangrijk voor het verkrijgen van het noodzakelijke draagvlak. Ook bij de uitvoering zijn zij in hoge mate betrokken. Verder is gebleken dat met name gehecht wordt aan goede koppelingen met de regelgeving op het gebied van milieu, aan snelheid in de uitvoering en aan mogelijkheden om bestaand gebiedsgericht beleid in de reconstructie te kunnen meekoppelen.

HOOFDSTUK 2. DE CUMULATIE VAN PROBLEMEN IN DE CONCENTRATIEGEBIEDEN

2.1 Algemene karakteristiek van de concentratiegebieden

Zoals in hoofdstuk 1 van deze memorie is uiteengezet, kennen vraagstukken op terreinen als natuur en landschap en milieu, die in beginsel in het hele land spelen, in de concentratiegebieden een bijzondere dimensie, welke ten nauwste samenhangt met het gegeven dat de concentratiegebieden zich kenmerken door een grote veedichtheid. Ruim vier vijfde van de Nederlandse varkensstapel bevindt zich in de concentratiegebieden, waarvan circa 29% in het oostelijk en circa 54% in het zuidelijk concentratiegebied. Van de rundveehouderij bevindt zich bijna de helft in de concentratiegebieden (circa 30% in het oostelijk en rond de 15% in het zuidelijk concentratiegebied). Kenmerkt het zuidelijk concentratiegebied zich door veelal grotere en gespecialiseerde bedrijven, in het oostelijk concentratiegebied is meer sprake van wat kleinschaliger bedrijven die veelal een varkenshouderij- en een rundveehouderijtak combineren. Van de totale Nederlandse pluimveestapel is ongeveer een kwart in het oostelijk en ruim een derde in het zuidelijk concentratiegebied samengeballd, waardoor ruim 60% van de Nederlandse pluimveestapel zich in de concentratiegebieden bevindt.

Bij de aanpak van de problemen die de grote veedichtheid in de concentratiegebieden met zich brengt, waarop in het vervolg van dit hoofdstuk zal worden ingegaan, zijn wij ons ten volle bewust van de economische betekenis van de veehouderij in die gebieden; uitgangspunt bij deze aanpak is dan ook dat daarmee ook perspectief moet worden geboden voor de ontwikkeling van de veehouderijsector.

In de concentratiegebieden liggen belangrijke onderdelen van de ecologische hoofdstructuur (EHS). Binnen deze EHS wordt het duurzaam karakter van het behoud, herstel en ontwikkeling van belangrijke ecosystemen nagestreefd. Binnen de EHS wordt onderscheiden in kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingszones. In de kerngebieden staan de instandhouding en verdere ontwikkeling van reeds aanwezige natuurwaarden centraal. Beheersgebieden en reservaatgebieden vormen specifieke onderdelen van de kerngebieden. In beheersgebieden wordt ernaar gestreefd de landbouw door middel van beheersovereenkomsten mede te richten op doeleinden van natuur- en landschapsbehoud. Deze gebieden behouden hun bestemming landbouwgrond. In reservaatgebieden wordt particulier natuurbeheer dan wel verwerving van landbouwgronden ten behoeve van de Staat of een terreinbeherende organisatie nagestreefd. In het Structuurschema Groene Ruimte (verder: SGR) heeft de regering de andere overheden verzocht om in hun ruimtelijke plannen aan deze gebieden een bestemming natuur of bos toe te kennen.

De gebieden die de potentie hebben om ontwikkeld te worden tot geheel nieuwe kerngebieden of bij kunnen dragen aan de vergroting van bestaande kerngebieden, zijn aangeduid als natuurontwikkelingsgebieden. Tot het moment waarop met de (verdere) natuurontwikkeling in deze gebieden een aanvang wordt gemaakt, geldt

een beleid gericht op het voorkómen van vormen van gebruik en ingrepen in deze gebieden die de ontwikkelingsmogelijkheden onomkeerbaar verloren zouden doen gaan, zoals woningbouw, wegenbouw, vestiging van industrie en grotere bebouwingscomplexen, waterbeheersingswerken met onomkeerbare gevolgen voor de bodemstructuur, enzovoort. Voor gerealiseerde natuurontwikkelingsgebieden geldt het hierboven voor de kerngebieden beschreven beleid dat ingrepen en ontwikkelingen niet toestaat als deze tot aantasting van natuurwaarden leiden.

Verbindingszones zijn gebieden of structuren die verbreiding, migratie en uitwisseling van soorten tussen de verschillende kerngebieden mogelijk moeten maken of houden, in de vorm van verbindende corridors of «stepping stones». Over het algemeen gaat het om gebieden met een andere hoofdfunctie dan natuur, maar die wel kleinere natuur- en landschapselementen bevatten. Het beleid voor de verbindingszones is gericht op het instandhouden, dan wel herstellen of ontwikkelen van de migratiemogelijkheden en het voorkómen van nieuwe barrières binnen de verbindingszones.

Van het concentratiegebied Oost valt ruim 271 000 hectare, circa 43%, binnen de «bruto-EHS», dat wil zeggen de EHS zoals deze globaal is weergegeven in het SGR. Circa 35% van het oppervlak van het zuidelijk concentratiegebied, oftewel bijna 180 500 hectare, valt binnen de bruto-EHS.

Daarnaast zijn in de concentratiegebieden ook een tweetal Strategische Groenprojecten gelegen; het betreft hier daartoe in het SGR aangewezen gebieden waar sprake is van een omvangrijke functieverandering, met een accent op natuurontwikkeling of groenstructuur.

Naast de betekenis van de concentratiegebieden voor natuur en natuurontwikkeling, zijn ook delen van de concentratiegebieden van belang in verband met de aldaar aanwezige landschapskwaliteiten. In de concentratiegebieden ligt een aantal in het SGR als waardevol cultuurlandschap (WCL) aangewezen gebieden (Vecht/Regge, Noord-oost Twente, Graafschap, Winterswijk, Veluwe, Midden-Brabant en Midden-Limburg), alsmede een deel van de gebieden die in het SGR zijn aangeduid als «gebieden behoud en herstel bestaande landschapskwaliteiten»; veelal vallen deze gebieden geheel of ten dele samen met onderdelen van de EHS. In deze gebieden is het beleid gericht op het voorkomen van ingrepen die aantasting van landschapswaarden inhouden. Voor aardkundige waarden als reliëf en bodemstructuren zijn dergelijke ingrepen bijvoorbeeld bebouwing, ontgronding, egalisatie of infrastructurele of waterstaatkundige werken. Cultuurhistorische landschapswaarden als verkavelingspatronen, patronen van wegen, waterlopen en nederzettingenpatronen kunnen onder meer in het gedrang komen door bebouwing, aanleg van infrastructuur en verandering in verkaveling.

Met de aanwezigheid of de te ontwikkelen natuurwaarden en landschappelijke kwaliteiten in beide concentratiegebieden hangt ten nauwste samen dat delen daarvan van deel uitmaken van de recreatief-toeristische gebieden van landelijke betekenis (Nota Kiezen voor Recreatie (kamerstukken II 1992/93, 22 990)) en als zodanig zijn opgenomen in de Landelijke recreatieve ruimtelijke structuur (SGR, kaart 11).

Het cultuurlandschap in het oostelijk concentratiegebied staat onder andere door schaalvergroting in de landbouw en toenemende verstedelijking onder druk. Kenmerkend voor de landbouw is het overwegend gemengde karakter van de bedrijven, namelijk melkveehouderij met een tak van varkenshouderij. De landbouw is sterk verweven met overige gebruiksfuncties. Er is sprake van een gevarieerd cultuurlandschap, waarvan het kleinschalige karakter in hoge mate de belevingswaarde

bepaalt. Naast het agrarisch cultuurlandschap kent de regio Twente/Salland/Achterhoek een grote variatie aan soortenrijke oude bossen, beken, beekdalen, heide, vennen en hoogveengebieden. De Veluwe is Nederlands grootste aaneengesloten bos- en natuurgebied. Bossen, heidevelden en zandverstuivingen wisselen elkaar af en maken het gebied tot een uniek landschap. In het natuurgebied liggen enkele landbouw-enclaves en enkele kleine dorpen. De Gelderse vallei is een laaggelegen zone tussen de stuwwallen van de Veluwe en de Utrechtse heuvelrug. Het is een vochtig tot nat gebied, dat veel kwelwater ontvangt vanuit de stuwwallen. Er ligt een groot aantal laaglandbeken, dat zorgt voor veel waterafvoer naar de randmeren. De landbouw kenmerkt zich door haar kleinschaligheid en de concentratie van intensieve veehouderij.

Het zuidelijk concentratiegebied valt globaal in drie delen uiteen, centraal Brabant, oostelijk Brabant en Noord- en Midden-Limburg. Centraal Brabant wordt gekenmerkt door een kleinschalig en afwisselend landschap. Er ligt een fijnmazig stelsel van beken met hoge natuurwaarden. Het gebied is interessant voor de recreërende mens. De stedelijke druk is groot. De agrarische structuur wordt gekenmerkt door rundveehouderij en intensieve veeteelt. Plaatselijk zijn er concentraties van boomteelt en glastuinbouw. Er is sprake van een sterke verweving van landbouw, natuur, recreatie en stedelijke ontwikkelingen. Oost-Brabant heeft zich gedurende de laatste decennia ontwikkeld tot een belangrijk agrarisch productiegebied. De intensieve varkenshouderij en andere vormen van intensieve teelten domineren het gebied. Van belang voor de natuur en natuurontwikkeling zijn vooral enkele belangrijke grote Peelreservaten.

Noord- en Midden-Limburg wordt bepaald door beekdalen, Maasterassen, oude bouwlanden en jonge ontginningsgebieden. In de loop der jaren zijn de scheidslijnen tussen deze landschappen vervaagd. Ook hier heerst een sterke druk van de intensieve veehouderij. Daarnaast komt verspreid in het gebied tamelijk veel bos voor, zowel in grote complexen als op kleinere schaal.

2.2 De onderscheiden problemen in de concentratiegebieden en hun onderlinge verband

Uit de bovengegeven beschrijving van de concentratiegebieden komt het beeld naar voren van gebieden met grote potenties, zowel in economische zin, als voor natuur, landschap en recreatie. Naast kansen kennen deze gebieden evenwel ook problemen, waarbij de verregaande mate van concentratie van veehouderijen niet alleen voor de sector zelf risico's in zich bergt, maar ook een belangrijk aandeel levert in de bedreiging van de kwaliteit van natuur, landschap en milieu. In het navolgende wordt dit nader beschouwd. Naar aanleiding van de analyse van de problematiek in dit hoofdstuk zal in het volgende hoofdstuk van deze memorie worden aangegeven op welke wijze het onderhavige wetsvoorstel een integrale aanpak van de geschetste vraagstukken kan bevorderen.

2.2.1 Veterinaire kwetsbaarheid

De recente epidemie van klassieke varkenspest heeft de veterinaire risico's die ontstaan door de opeenhoping van veel varkenshouderijen op een betrekkelijk klein territorium, zoals die in de concentratiegebieden waarneembaar is, op een pijnlijke wijze aan het licht gebracht. Deze risico's zijn des te groter omdat vanwege het gespecialiseerde karakter van veel bedrijven het fokken, vermeerderen en afmesten van varkens veelal op afzonderlijke bedrijven plaatsvindt, hetgeen betekent dat er sprake is van een relatief groot aantal transporten over kortere of langere afstanden van levende dieren. Deze combinatie van factoren maakt dat de

varkenssector veterinair zeer kwetsbaar is geworden. Vermindering van de veterinaire kwetsbaarheid heeft voor ons een zeer hoge prioriteit. Op basis van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zijn inmiddels in dat verband maatregelen getroffen met betrekking tot vervoer van dieren, waarbij het aantal contacten tussen primaire bedrijven wordt beperkt, met betrekking tot reiniging en ontsmetting van veewagens en ter zake van de inrichting en het beheer van exportverzamelplaatsen. Bij de Wet herstructurering varkenshouderij is daarnaast voorzien in de introductie in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren van een diergezondheidsheffing, waarvan de hoogte afhankelijk is van het veterinaire risico dat een heffingsplichtig bedrijf vormt. Dit samenstel van maatregelen is gericht op het voorkomen van een uitbraak en het tegengaan van verspreiding na een uitbraak van besmettelijke dierziekten zoals varkenspest.

Met het voorliggende wetsvoorstel beogen wij additionele maatregelen te treffen door te komen tot de vorming van varkensvrije zones. Onderzoek dat mede naar aanleiding van de recente varkenspestepidemie is verricht, bevestigt de toegevoegde waarde van varkensvrije zones. Uit de «Eindevaluatie klassieke varkenspest in Nederland», dat de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer heeft gezonden (kamerstukken II 1997/98, 25 229, nr. 49) is namelijk naar voren gekomen dat besmetting via buurtcontacten een veel grotere rol heeft gespeeld dan tot nu toe is aangenomen. Voorts heeft het onderzoek «Effect van verschillende scenario's van preventief ruimen op karakteristieken van de klassieke varkenspestepidemie in Nederland 1997», uitgevoerd door de Stichting Gezondheidsdienst voor Dieren, het Instituut voor Diergezondheid (ID-DLO) en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, uitgewezen dat de veterinaire kwetsbaarheid van de varkenssector kan worden verminderd door middel van ruimtelijke scheiding van varkenshouderijbedrijven. In dat onderzoek zijn de effecten beschreven van het zogenoemde preventieve ruimen van bedrijven rondom een bedrijf waar een uitbraak heeft plaatsgevonden. De toepasselijke communautaire voorschriften, voor varkenspest in het bijzonder richtlijn 80/217 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 januari 1980, tot vaststelling van gemeenschappelijke maatregelen ter bestrijding van klassieke varkenspest (PbEG L 47), gaan uit van het ruimen van het besmette bedrijf en het instellen van een beschermingsgebied en een toezichtsgebied met een straal van 3, respectievelijk 10 kilometer daaromheen, waarin een vervoersverbod voor alle vee wordt ingesteld. Daarenboven wordt in Nederland echter rond het besmette bedrijf preventieve ruiming van de aldaar aanwezige bedrijven toegepast, waarvoor tijdens de recente varkenspestepidemie een gebied met een straal van 1 000 meter is gehanteerd. Uit het genoemde epidemiologisch onderzoek bleek het volgende:

- het ruimen van varkensbedrijven in een straal van 1 000 meter rondom een met de klassieke varkenspest besmet varkensbedrijf geeft een significant hogere reductie te zien van het aantal besmette bedrijven dan het ruimen in een straal van 250 of 500 meter;
- het ruimen van varkensbedrijven in een straal van 2 000 meter rondom een met de klassieke varkenspest besmet varkensbedrijf heeft in vergelijking tot het ruimen in een straal van 1 000 meter slechts een geringe meerwaarde.

Bovengenoemde onderzoeksresultaten brengen de regering tot de overtuiging dat het doorbreken van de aaneenschakeling van bedrijven, zoals die nu wordt aangetroffen in de concentratiegebieden, een belangrijke bijdrage kan leveren aan de beteugeling van verspreiding van besmettelijke ziekten als varkenspest en blaasjesziekte. Het realiseren van varkensvrije zones is hierop gericht.

Door het creëren van varkensvrije zones in de concentratiegebieden en een daarmee te realiseren «compartimentering» van de varkenssector kunnen geen garanties worden gegeven voor het voorkómen van een

uitbraak door insleep van een besmetting van elders. In de in beginsel volledig vrije Europese markt voor varkens en varkensvlees zijn er geen beperkingen op te leggen aan het verkeer van varkens en varkensvlees van het ene compartiment naar het andere, al zou een meer indirect preventief effect van de instelling van varkensvrije zones kunnen zijn gelegen in veranderingen van het geheel van relaties tussen varkenshouderijbedrijven en toeleverende en afnemende bedrijven. Dit preventieve effect wordt versterkt door de wijze waarop eerste ondergetekende voornemens is in de toekomst te differentiëren in de tarieven van de dieiergezondheidsheffing, naarmate een heffingsplichtig bedrijf meer of minder veterinaire risico's veroorzaakt. Hiervoor zullen onder meer ook van belang zijn de mate waarin en de afstanden waarover transporten van levende dieren plaatsvinden en de opbouw door het bedrijfsleven van gecertificeerde ketengarantiesystemen.

Naast preventieve effecten hebben varkensvrije zones belangrijke voordelen voor de bestrijding. Varkensvrije zones vormen de basis voor compartimentering, waarbij varkens en varkensvervoermiddelen in geval van een uitbraak in vast omschreven gebieden blijven en alleen onder zeer stringente voorwaarden onder meer ter zake van hygiëne tussen de compartimenten verplaatst kunnen worden.

Bij uitbraken blijft het reguliere veterinaire beleid van de Europese Unie van toepassing, waarbij de instelling van toezichts- en beschermingsgebieden met de bijbehorende vervoersverboden noodzakelijk blijft. Het instellen van varkensvrije zones vrijwaart de bedrijven die daarbinnen zijn gelegen ook niet van aanvullende maatregelen als preventieve ruiming. Gelet op de bovenvermelde onderzoeksresultaten kunnen varkensvrije zones echter aanvullende waarborgen bieden tegen een verdere verspreiding van de ziekte.

Belangrijker is wellicht nog dat, mocht de Europese Commissie besluiten tot het treffen van aanvullende maatregelen in de vorm van het instellen van exportverboden, het bestaan van varkensvrije zones de marktgevolgen van een uitbraak kan beperken, omdat bij de begrenzing van het gebied waarvoor de exportverboden zullen gelden aansluiting kan worden gezocht bij de varkensvrije zone. De ervaringen die tijdens de varkenspestepidemie van 1997 zijn opgedaan met de zogenoemde «Maas/Waalgrens», waardoor een deel van Nederland gedurende een deel of de gehele periode van de epidemie kon worden gevrijwaard van bepaalde exportverboden, zijn voor ons voldoende aanleiding om door een stelsel van varkensvrije zones een zekere compartimentering van de varkenssector in de concentratiegebieden na te streven.

Ook indien in de toekomst door de Europese Gemeenschappen vaccinatie zou worden toegestaan in het geval van een uitbraak van varkenspest, behouden varkensvrije zones hun toegevoegde waarde; zo in dat geval al tot vaccinatie zou worden overgegaan, zou dat kunnen worden beperkt tot de bedrijven gelegen binnen dezelfde varkensvrije zones als het besmette bedrijf.

Overigens had het genoemde epidemiologisch onderzoek uitsluitend betrekking op de klassieke varkenspest. Varkensvrije zones kunnen ook dienstig zijn bij de beperking van verspreiding van blaasjesziekte, gelet op de eigenschappen van die ziekte. Mond- en klauwzeer is zodanig besmettelijk dat zonering geen zin zal hebben, en ook voor andere ziekten als salmonella zijn van zonering geen positieve effecten te verwachten. Het is daarom dat voor andere sectoren dan de varkenshouderij, in het bijzonder de rundveehouderij en de pluimveesector, geen zonering door middel van diervrije zones wordt overwogen.

2.2.2 Problemen op het terrein van bos, natuur, landschap en recreatie, in samenhang met de milieuproblematiek in de concentratiegebieden

De hoge veedichtheid in de concentratiegebieden leidt ertoe dat een aantal milieuproblemen, die op zichzelf in het gehele land voorkomen, in die gebieden in verhevigde mate spelen. Het betreft hier de sterk met de veehouderij verweven problemen van vermessing, verzuring en geuroverlast. Vermesting en verzuring houden een rechtstreeks risico in voor de kwaliteit van de bos- en natuurgebieden, hetgeen zich vervolgens weer vertaalt in een vermindering van de landschappelijke en recreatieve aantrekkelijkheid van deze gebieden. Geuroverlast is niet alleen voor de kwaliteit van de leefomgeving van belang, maar heeft uiteraard ook gevolgen voor de recreatieve potenties van de concentratiegebieden. Bos en natuur worden naast vermessing en verzuring vooral ook bedreigd door verdroging. Ofschoon het verdrogingsprobleem niet een directe relatie heeft met de intensieve veehouderij, heeft een oplossing daarvan in de concentratiegebieden in zoverre een extra urgentie dat de cumulatie van verdroging en een verhoogde mate van verzuring een extra zware belasting betekent op de bos- en natuurgebieden aldaar. In de navolgende paragrafen wordt hierop nader ingegaan.

2.2.2.1 Vermesting

Een surplus aan meststoffen (fosfaten en nitraten) in de bodem en grond- en oppervlaktewateren veroorzaakt eutrofiëring. Als gevolg daarvan wordt de biodiversiteit bedreigd: sommige dier- en plantensoorten gedijen in het eutrofe milieu uitstekend en verdringen daardoor direct of indirect andere soorten. Een te hoge concentratie aan – vooral – nitraten noodzaakt voorts tot extra zuiveringen bij de drinkwaterbereiding, aangezien inname van teveel nitraten een bedreiging voor de gezondheid vormt. Ook voor de recreatie is vermessing een probleem, onder meer door de vermindering van de kwaliteit van het oppervlaktewater als zwemwater. Verreweg de grootste bron van fosfaten en nitraten is de overbesteding in de landbouw.

Het beleid voor fosfaat en nitraat is gericht op een vermindering van de verliezen naar het milieu (Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid, kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 1, verder: IN). Op jaarbasis zou dit tegen 2008/2010 moeten leiden tot een verlies van ten hoogste 20 kg fosfaat per hectare bouw- of grasland, en van ten hoogste 180 kg stikstof per hectare grasland en 100 kg stikstof per hectare bouwland. In de IN is erkend dat met deze normen niet op alle gronden aan de doelstellingen van de EG-nitraatrichtlijn (Richtlijn (EEG) nr. 91/676 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375)) wordt voldaan. De Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hebben daarom bij brief van 2 december 1998 aan de Tweede Kamer beleidsvoornemens inzake het aanvullend stikstofbeleid aangeboden. De doelstellingen van de nitraatrichtlijn betreft zowel de bescherming van het grondwater als van het oppervlaktewater. Specifiek voor stikstof in grondwater geldt de norm van maximaal 50 mg per liter. Ter voorkoming van eutrofiëring van het oppervlaktewater geeft de richtlijn geen specifieke norm.

Hiervoor zij verwezen naar de Derde nota waterhuishouding (kamerstukken II 1988/89, 21 250, nrs. 1–2, verder : DNW). Ter bescherming van de functies in waardevolle en kwetsbare gebieden kan het echter noodzakelijk zijn binnen de daartoe geëigende kaders verdergaande reductiedoelstellingen voor de verliezen aan fosfaat en stikstof te formuleren.

De maatregelen tegen vermisting zijn neergelegd in generieke regels, gebaseerd op de Meststoffenwet en de Wet bodembescherming. Een stelsel van regulerende mineralenheffingen beoogt effectuering van de gestelde verliesnormen voor landbouwgronden. Voorts gelden gebruiksnormen voor dierlijke mest op andere grond dan landbouwgrond en zijn uitrijverboden vastgesteld voor de wintermaanden, wanneer van opname van meststoffen door gewassen minder of geen sprake is en ten algemene voor bevroren of met sneeuw bedekte grond. Ook voor organische mest van andere dan dierlijke oorsprong zijn gebruiksnormen en uitrijperiodes vastgesteld.

De beperkingen in het gebruik van mest worden ondersteund doordat de (dierlijke) mestproductie aan banden is gelegd door het stelsel van mestproductierechten van de Meststoffenwet. Specifiek voor de varkenssector geldt sinds 1 september 1998 de Wet herstructurering varkenshouderij, waarmee de Meststoffenwet – althans voorzover het betreft de productieregulering van dierlijke mest – voor deze sector is vervangen door een stelsel van varkensrechten. Voor de pluimveesector heeft de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij brief van 6 november 1998 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II 1998/99, 26 280, nr. 1) aangekondigd dat de groei van de mestproductie in de pluimveesector door wettelijke maatregelen zal worden gestopt, om te voorkomen dat de uit oogpunt van milieu, diergezondheid en dierenwelzijn noodzakelijke herstructurering van de pluimveesector op een later moment zou nopen tot inkrimping van de pluimveestapel.

De veedichtheid in de concentratiegebieden heeft in het verleden geleid tot een grote bemestingsdruk in die gebieden. Hierdoor is er daar sprake van grote arealen fosfaatverzadigde zandgronden. Het totale areaal fosfaatverzadigde gronden in de concentratiegebieden is naar schatting circa 400 000 ha, waarvan ongeveer de helft in het oostelijk en de helft in het zuidelijk concentratiegebied.

Anders dan met fosfaatverzadiging het geval is, is nitraatuitspoeling een probleem dat zich niet beperkt tot de concentratiegebieden. Door het gehele land verspreid liggen arealen voor nitraatuitspoeling gevoelige zand- en lössgronden; in de concentratiegebieden gaat het daarbij evenwel om zeer grote arealen. Een grove schatting op basis van onderzoeksmodellen geeft aan dat 80 tot 90% van het landbouwareaal op zandgronden in deze gebieden zeer gevoelig is voor nitraatuitspoeling. De eerdergenoemde norm voor nitraat in drinkwater van maximaal 50 mg/l wordt daardoor niet gehaald.

2.2.2.2 Verzuring

Verontreiniging van de lucht met verzurende stoffen als stikstof- en zwaveloxiden en ammoniak leidt tot schade aan bos- en natuurgebieden doordat deze stoffen uit de lucht op deze gebieden neerslaan. De depositie van ammoniak en stikstofoxiden leidt daarnaast in bos- en natuurgebieden tot een overbemesting met stikstof die tot gevolg heeft dat de variëteit aan soorten in bos- en natuurgebieden afneemt. Daarnaast dragen stikstofoxiden bij aan de vorming van ozon in de lucht, welke schade aan planten veroorzaakt en bovendien ook de menselijke gezondheid nadelig kan beïnvloeden. Ook het cultureel erfgoed heeft van verzuring te lijden in de vorm van de aantasting van monumentale gebouwen door verzurende stoffen. Van de verzurende stoffen uit Nederlandse bronnen is meer dan de helft uitstoot van ammoniak. Circa 90% van die ammoniak komt uit de landbouw in de vorm van ammoniakemissie uit dierlijke mest.

Het verzuringsbeleid is gericht op een verlaging van de emissie van verzurende stoffen, zodanig dat het behoud van bossen en natuurterreinen zo veel mogelijk veiliggesteld kan worden. In het Derde Nationaal Milieubeleidsplan (kamerstukken II 1997/98, 25 887, nrs. 1-2, verder: NMP-3) is als doelstelling voor het jaar 2010 gesteld een gemiddelde depositie op bossen van ten hoogste 1400 zuurequivalenten per hectare per jaar, waarvan ten hoogste 1000 voor stikstof. Deze doelstelling kan geen einddoelstelling zijn, aangezien voor bepaalde ecosystemen een zodanige depositie nog te hoog is. Het NMP-3 noemt als streefwaarde 400 zuurequivalenten per hectare per jaar. In het bereiken van de gestelde doelen moet de landbouw volgens de IN bijdragen door een reductie (ten opzichte van de situatie in 1980) van ammoniakemissies van 70% in 2000-2005 en 80% in 2010.

Ter reductie van emissie van ammoniak uit mest zijn landelijk geldende regels gesteld voor het uitrijden en onderwerken van mest en voor de afdekking van mestopslagen. In de toekomst zal ook de ammoniakemissie uit stallen aan beperkingen worden gebonden, door een op de Interimwet ammoniak en veehouderij (verder: IAV) te baseren algemene maatregel van bestuur, gewoonlijk aangeduid als de «Amvb-Huisvesting». Voorzover veehouderijen vergunningplichtige inrichtingen zijn in de zin van de Wet milieubeheer, geeft de IAV het exclusieve beoordelingskader voor de verlening van de milieuvergunning, voorzover het ammoniakemissie en -depositie betreft.

De zuurdepositie is, zo blijkt uit gegevens van het RIVM (zie NMP-3, overzichtskaart op p. 241), over het hele land nog ruim boven de doelstellingen. Over het algemeen ligt zij in het traject van 2400 tot 4000 mol, maar in de concentratiegebieden is zij nog weer hoger, plaatselijk tot boven 6000 mol. In de Natuurverkenning 1997 wordt aangegeven dat daarbij de bijdrage van de intensieve veehouderij dominant is. Voorts geeft de Natuurverkenning aan dat ook bij realisatie van de voor de landbouw geldende reductiedoelstelling van 70% de depositie op de kwetsbare natuurgebieden op de hogere zandgronden ruim boven de gestelde norm zal blijven, variërend van 2400 tot 4000 mol. De hogere zandgronden bevinden zich, met uitzondering van de grondmorengebieden in Noord-Nederland (Drente, delen van Friesland, Groningen en Overijssel) nagenoeg volledig in de concentratiegebieden, derhalve juist daar waar als gevolg van de concentratie van veehouderij een meer dan gemiddelde ammoniakemissie en -depositie waarneembaar is.

In de IN is voorzien dat naast het generieke emissiebeleid in de concentratiegebieden een aanvullend beleid noodzakelijk is, omdat door de concentratie van veehouderijen een te hoge ammoniakbelasting blijft bestaan. De IN noemt twee richtingen voor het aanvullend ammoniakbeleid: aanpassingen in de bedrijfsvoering van bedrijven in de nabijheid van gevoelige gebieden, alsmede het verplaatsen van veehouderijbedrijven naar locaties die verder van verzuringsgevoelige gebieden af liggen.

Met behulp van (inter)gemeentelijke ammoniakreductieplannen (ARP's), als bedoeld in de IAV, is in de afgelopen jaren in beide concentratiegebieden een reductie bereikt van ammoniakemissie en -depositie. Zo is in Limburg in de periode van september 1997 tot juli 1998, blijkens cijfers van de provincie Limburg de emissie uit stallen 141 ton per jaar (1,6 %) afgenomen. De meest recente cijfers van de provincie Noord-Brabant (1996) laten een reductie van 366 ton, circa 2% zien.

Een belangrijk onderdeel van veel ARP's, waarbij bij wijziging of uitbreiding van een veehouderij verlagingen werden toegepast op in verleende vergunningen vastgelegde depositieniveaus (en dus de bouw

van emissiearme stallen min of meer werd afgedwongen), of beperkingen werden gesteld aan de opvulling van de vrijkomende depositieruimte bij de bouw van emissie-arme stallen, werd door de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State niet in overeenstemming met de IAV geacht. Een aanpassing van de IAV, waarmee de gemeenten alsnog in staat worden gesteld om op basis van ARP's een zodanig emissie-beperkend beleid te voeren, is in augustus 1998 bij de Tweede Kamer ahangig gemaakt (kamerstukken II 1997/98, 26 118, nr. 2).

De zeer hoge ammoniakbelasting op bos- en natuurgebieden in de concentratiegebieden is een direct gevolg van de grote veedichtheid in deze gebieden. Naarmate de tijd voortschrijdt neemt het aantal bedrijven toe waar emissiearme stallen zijn gerealiseerd. Daardoor, en als gevolg van de grenzen die bestaan aan de technologische mogelijkheden om stallen nog emissiearmer te maken, is een verdere reductie van ammoniakdepositie op bos en natuurgebieden in toenemende mate afhankelijk van «afwaartse» verplaatsing van veehouderijbedrijven van verzuringsgevoelige gebieden.

2.2.2.3 Geurhinder

Geurhinder is één van de milieuproblemen die worden aangeduid onder de verzamelterm «verstoring» (evenals bijvoorbeeld geluidhinder), die gemeenschappelijk hebben dat zij de kwaliteit van de directe leefomgeving van de mens beïnvloeden en dat zij spelen op lokaal niveau. Naast de industrie en het wegverkeer is ook de landbouw een belangrijke bron van geurhinder. De meer dan gemiddelde veedichtheid in de concentratiegebieden leidt tot een geurhinderniveau dat boven het landelijk gemiddelde ligt.

Geurhinder is één van de aspecten die in aanmerking worden genomen bij de beslissing door burgemeester en wethouders omtrent een milieuvergunning.

Ter bepaling van de geuremissie van veehouderijbedrijven en het daaruit voortvloeiende geurhinderniveau wordt door de gemeenten gebruik gemaakt van door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ontwikkelde berekeningsmethodes, laatstelijk vastgelegd in de «Richtlijn veehouderij en stankhinder» (1996). Door een aantal recente uitspraken van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State staat de richtlijn onder druk. Kort gezegd komen de uitspraken erop neer dat de verlening van een milieuvergunning met toepassing van de categorie-indelingen van geurgevoeligheid van omgevingsbebouwing en de regels omtrent berekening van cumulatieve geurhinder in de richtlijn door de Raad van State is vernietigd op de grond dat de vergunning-verlening niet steunde op een voldoende motivering. Tot dit oordeel komt de Raad van State in het bijzonder omdat de gewijzigde categorie-indeling en cumulatierregels, die – zoals zijdens de regering werd aangevoerd – voortvloeiden uit veranderende inzichten omtrent de aanvaardbaarheid van stankhinder, niet zouden steunen op enig onderzoek, zulks in tegenstelling tot de terzake geldende rekenregels uit de eerdere brochure «Veehouderij en Hinderwet» uit 1985. Ten gevolge van deze uitspraken moet vooralsnog bij de verlening van milieuvergunningen voor het aspect stank worden uitgegaan van de strengere voorschriften van de brochure uit 1985, waar het de stankgevoeligheid van de omgeving van de inrichting en de bepaling van de cumulatie van stankhinder betreft. Inmiddels wordt voor de vormgeving van nieuw instrumentarium door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een uitvoerig geurbelevingsonderzoek uitgevoerd. De vormgeving van het nieuwe instrumentarium met betrekking tot geurhinder zal begin 1999 plaatsvinden in overleg met betrokken partijen. De resultaten zullen

voorafgaand aan de mondelinge behandeling van het onderhavige wetsvoorstel door de Tweede Kamer beschikbaar zijn.

Voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de veehouderij heeft één en ander tot gevolg dat extra aandacht zal moeten worden besteed aan een evenwichtige toedeling van functies in het landelijk gebied. Enerzijds moet verdere ontwikkeling van veehouderijbedrijven kunnen plaatsvinden zonder dat daarmee bestaande andere geurhindergevoelige gebruiksfuncties in het geding komen. Anderzijds is van belang dat het toedelen van gebruiksfuncties die geurhindergevoelig zijn, zoals de aanleg van nieuwe woonwijken, op zodanige wijze plaatsvindt dat daarmee aan de behoefte aan ruimte voor deze andere functies tegemoet wordt gekomen zonder dat daarmee kansrijke veehouderijlocaties in hun ontwikkelingsmogelijkheden zouden worden beperkt.

2.2.3 Waterhuishouding en verdroging

In algemene zin kan worden gesteld dat de inrichting van watersystemen en de beschikbaarheid van water in kwantiteit en van voldoende kwaliteit grote invloed heeft op de kwaliteit van natuurgebieden en bossen. Grondgebruiksfuncties en waterbeheer kunnen dan ook niet los van elkaar worden gezien.

De watersysteembenadering, dat wil zeggen de onderlinge afstemming van waterhuishouding, ruimtelijke ordening en natuur- en milieubeleid, waarbij de gewenste grondwatersituatie als basis voor de inrichting van een gebied wordt genomen, vormt een belangrijk aangrijpingspunt voor herstel en verbetering van de ecologische en ruimtelijke kwaliteit van de reconstructiegebieden. Meer en meer groeit het inzicht dat toepassing van de watersysteembenadering als ordenend principe bij de ruimtelijke afstemming en inrichting van (gebruiks)functies een belangrijke meerwaarde kan opleveren. Recente voorbeelden van overstromingen en waterschade door regenwateroverlast hebben dit duidelijk gemaakt. Toepassing van de watersysteembenadering leidt ook tot andere keuzes voor de inrichting en het gebruik van het gebied. Dit legt een basis voor een verantwoorde inrichting en duurzaam gebruik en een doelbewuste inzet van herstel- en inrichtingsmaatregelen. Hiermee wordt een ontwikkeling in gang gezet van «repareren» naar «gericht ontwikkelen». De watersysteembenadering zal dan ook bij de keuze van de plaats en inrichting van de ontwikkelingsgebieden voor de veehouderij, maar ook bij de nadere begrenzing en inrichting van de ecologische hoofdstructuur, een rol moeten spelen.

Mogelijkheden voor maatregelen ter versterking van de fysieke structuur van regionale watersystemen liggen onder meer op het vlak van vrijheid geven aan beeklopen (hermeandering), een natuurlijk peilbeheer en aanleg van milieuvriendelijke oevers.

Waterconservering is een ander belangrijk thema om invulling te geven aan herstel van de veerkracht van regionale watersystemen. Zowel de verdrogingsbestrijding als de bescherming tegen hoogwater hebben daar baat bij, bijvoorbeeld door in beekdalen de mogelijkheden voor retentie of inundatie te vergroten in combinatie met maatregelen die de versnelde afvoer van oppervlakte- en hemelwater te beperken.

Verdroging ontstaat door de daling van de grondwaterstand. Deze daling heeft twee belangrijke gevolgen. Ten eerste ontstaat een tekort aan vocht voor bomen en planten; soorten kunnen hierdoor zelfs verdwijnen. Ten tweede verandert door een complex van factoren de samenstelling van het grondwater.

De grondwaterdaling tast de kwaliteit van flora, fauna en landschap aan. Herstel is veelal geen eenvoudige zaak door de grote verscheidenheid aan oorzaken van de daling van de grondwaterstand; daarbij gaat het veelal om op zichzelf zinvolle ingrepen in de waterhuishouding zoals de onttrekking van grondwater voor drinkwaterbereiding, het voorkomen van wateroverlast in woongebieden (verbeterde afwatering en ontwatering) en regulering van de waterhuishouding ten bate van de landbouw. Bij het doorvoeren van aanpassingen in het waterbeheer om de gevolgen van verdroging voor de natuur terug te dringen zullen de gevolgen van dergelijke aanpassingen voor andere functies in het gebied steeds mede moeten worden betrokken.

Het NMP-3 legt voor 2010 een reductiedoelstelling vast van een vermindering van 40% van het verdroogde areaal ten opzichte van 1985. Nieuwe afwaterings- en ontwateringsmaatregelen, alsmede nieuwe permanente onttrekkingen van grondwater en grondwaterberekening moeten zodanig worden gepland en onderling afgestemd dat geen (verdere) nadelige beïnvloeding van verdrogingsgevoelige gebieden plaatsvindt. De waterhuishoudkundige regeneratie van verdroogde bos- en natuurgebieden zou moeten worden gerealiseerd door inrichtingsmaatregelen als waterconservering en hydrologische isolatie, zo nodig aangevuld met aanpassingen in peilbeheer, inlaat van geschikt oppervlaktewater en aanpassing dan wel reallocatie van drinkwateronttrekkingen. Grondwateronttrekking dient primair bestemd te worden voor huishoudelijk gebruik en andere doeleinden waarvoor een hoge kwaliteit voorwaarde is. Provinciale waterhuishoudingsplannen ingevolge de Wet op de waterhuishouding vormen een belangrijk kader voor het waterbeheer, waaronder het provinciale beleid inzake de verlening van vergunningen voor grondwateronttrekking. Het feitelijk grondwaterbeheer is evenwel niet alleen een provinciale aangelegenheid: zo is ook het peilbeheer van waterschappen een belangrijke medebepalende factor.

Van de bos- en natuurgebieden in de begrensde EHS heeft in het oostelijk concentratiegebied ongeveer 150 000 hectare te lijden van verdroging, terwijl in het zuidelijk concentratiegebied 38 700 hectare verdroogd is. In het oostelijk concentratiegebied zijn voor circa 50 000 hectare verdrogingsbestrijdingsprojecten in voorbereiding en circa 17 000 in uitvoering. Voor 37 000 hectare zijn projecten afgerond. In het zuidelijk concentratiegebied zijn voor circa 14 000 hectare verdrogingsprojecten in voorbereiding en circa 14 000 hectare in uitvoering. Voor 4 900 hectare zijn de projecten afgerond.

2.2.4 Ruimtelijke kwaliteit

Deels afgeleid van de milieu- en waterproblematiek is de ruimtelijke kwaliteit van de concentratiegebieden in een aantal opzichten onvoldoende. In algemene zin geldt ook in de concentratiegebieden dat het landschap snel is veranderd. Diffuse verstedelijking en landbouwkundige ontwikkelingen hebben geleid tot een grotere uniformiteit en nivellering van landschappen. Met name in Zuid-Nederland geldt dat de afgelopen decennia sprake is geweest van een forse landschapsdynamiek veroorzaakt door bebouwing, verdwijnen van beplanting en landschapselementen, aanleg van infrastructuur en vergroting van landbouwpercelen. Voor de zandgebieden heeft dit onder meer geleid tot een forse afname van de voor deze gebieden kenmerkende open heidegebieden en meanderende laaglandbeken. De cultuurhistorische kenmerkendheid en verscheidenheid van landschappen is hierdoor verminderd.

Ten aanzien van de EHS is eveneens sprake van een ruimtelijk kwaliteitsprobleem. Uitgaande van de huidige trend bij begrenzingen is sprake van

een aanzienlijke versnippering van de EHS. Hierdoor is de invloed van vermessing, verzuring en verdroging op de EHS groter dan het geval zou zijn geweest bij grotere aaneengesloten eenheden. Bovendien zijn veel lijnvormige landschapselementen (heggen, houtwallen, sloten, bermen etc.) verdwenen. Uit ecologisch en landschappelijk oogpunt zijn deze groene verbindingen erg waardevol.

Tegelijkertijd zijn de potenties voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit – en daarmee versterking van de identiteit en belevingswaarde – groot in de concentratiegebieden. Herstel van cultuurlandschappen met aantrekkelijke natuur- en recreatiewaarden door middel van groene dooradering biedt perspectief. Datzelfde geldt voor de versterking van de ruimtelijke samenhang in bijvoorbeeld bosecosystemen en in beekdalen, waar mogelijk in combinatie met verbrede vormen van landbouw en realisatie van goede recreatieve verbindingen. Niet voor niets liggen nogal wat WCL-gebieden en andere waardevolle en kwetsbare gebieden in de concentratiegebieden.

De relatie met verstedelijking verdient extra aandacht nu in het regeerakkoord is afgesproken dat gekozen wordt voor de Stedenland-plusbenadering. Het gaat hier onder meer om de invulling van enkele ruimtelijke corridors, waar vervoers- en verstedelijkingsontwikkelingen samenkomen. Dit vraagt een goede afstemming met waardevolle en kwetsbare gebieden voor natuur, water en recreatie. In de concentratiegebieden liggen mogelijkheden aansluitend op de ontwikkeling van de zojuist genoemde corridors te komen tot een versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Naarmate het beter lukt om de ruimtelijke dynamiek te bundelen binnen deze corridors, ontstaan er betere mogelijkheden om de grote groene ruimten direct daarbuiten te vrijwaren van verdergaande bebouwing. De corridorbenadering zal verder worden uitgewerkt in de in het regeerakkoord aangekondigde «houtschoolschets» voor de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland en de in de lopende kabinetsperiode op te stellen Vijfde Nota inzake de Ruimtelijke Ordening.

2.3 Samenhangende oplossingen voor samenhangende problemen

Uit de beschouwingen van vraagstukken op terreinen van veterinaire kwetsbaarheid, natuur en landschap, milieu, waaronder verdroging, en ruimtelijke kwaliteit, waarmee de concentratiegebieden worden geconfronteerd, komt het beeld naar voren van een onderling sterk verweven problematiek. Een grote concentratie van veehouderijbedrijven leidt tot veterinaire risico's; dezelfde concentratie ligt ook aan de excessief hoge ammoniakbelasting op bossen en natuurgebieden ten grondslag. Zowel de aanwezigheid van de intensieve veehouderij als het voorkomen van verzuringsgevoelige natuurtypen, hangt samen met de omstandigheid dat de gebieden bestaan uit van nature arme zandgronden, een bodemtype dat behalve voor verzuring ook voor vermessing bijzonder gevoelig is, aangezien zij eutrofiërende stoffen zeer makkelijk doorlaat naar grond- en oppervlaktewateren. Voor bossen en natuurterreinen is verdroging een net zo bedreigende factor als verzuring of vermessing, en ook voor verdroging zijn de zandgebieden naar hun aard veel kwetsbaarder dan andere grondsoorten. De concentratie van veehouderijen leidt voorts tot een meer dan gemiddelde geurhinder. De intensivering en rationalisering van de landbouw draagt bij aan verstening en verrommeling van het landschap, alsmede aan het verdwijnen van variatie en karakteristieke kleinschalige landschapselementen, terwijl ook de milieubelasting op bossen en natuurgebieden zich uit in een teruggang van de landschapskwaliteit. De landschappelijke waarden worden overigens ook door andere economische activiteiten dan de intensieve landbouw en door verstedelijking bedreigd. Verstedelijking is op zijn beurt weer een

risicofactor voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw, niet alleen door het verlies aan landbouwarealen, maar ook doordat versterkte woonfuncties in voorheen overwegend agrarische gebieden door de werking van de stankrichtlijn leiden tot vermindering van ontwikkelingsmogelijkheden voor de veehouderij.

Voor ons staat voorop dat de in bestaande wettelijke kaders ontwikkelde normen de basis blijven voor de aanpak van de onderscheiden problemen. Het voorliggende wetsvoorstel doet dan ook niets af aan bijvoorbeeld veterinaire voorschriften op basis van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de in het SGR verankerde beleidsdoelstellingen voor de ontwikkeling van bos, natuur en recreatie, de gebruiksvoorschriften voor mest van de Meststoffenwet en de Wet bodembescherming of de beoordelingskaders van de Wet milieubeheer en Interimwet ammoniak en veehouderij ter zake van de verlening van milieuvergunningen. Door het treffen van uitgekende inrichtingsmaatregelen zou een onderling samenhangende oplossing van de onderscheiden problemen evenwel een krachtige extra impuls kunnen krijgen. De volgende met inrichting samenhangende aspecten brengen ons tot de overtuiging dat het treffen van inrichtingsmaatregelen een onderling consistente oplossing kan bevorderen:

- het terugdringen van de veterinaire kwetsbaarheid van de varkenssector door middel van varkensvrije zones veronderstelt een ingrijpen in de ruimtelijke structuur van deze sector; al wordt voor de vorming van deze zones zo veel mogelijk op bestaande, minder dicht met varkens bezette gebieden aangesloten, verplaatsing van een aantal varkenshouderijen is onontkoombaar, hetgeen betekent dat elders locaties zullen moeten worden gevonden ten behoeve van de te verplaatsen bedrijven;
- de realisatie van de ecologische hoofdstructuur kan, daar waar het natuurontwikkelingsgebieden en reservaatgebieden betreft, tot gevolg hebben dat thans nog bestaande gebruiksfuncties, zoals onder andere veehouderij, moeten veranderen;
- aanvullend ammoniakbeleid komt, gelet op de grenzen aan de technische mogelijkheden voor emissiereductie en uitgaande van de bestaande omvang van de veestapel, in toenemende mate neer op het streven naar verplaatsing van veehouderijen naar locaties die verder van verzuringsgevoelige gebieden af zijn gelegen;
- aanvullende maatregelen met betrekking tot fosfaatverzadigde gronden die de provincies krachtens het Besluit provinciale normen Meststoffenwet bij provinciale milieuverordening kunnen vaststellen, in de vorm van lagere dan de generieke verliesnormen voor door de provincies aan te wijzen ecologisch waardevolle en kwetsbare gebieden, kunnen leiden tot druk op de beschikbare ruimte vanuit de landbouw;
- aanpak van het verdrogingsprobleem en herstel van watersystemen vergt ingrepen in de waterhuishouding die zich niet alleen uitstrekken tot de verdroogde bos- en natuurgebieden, maar onvermijdelijk ook in de omgeving gevolgen zullen hebben: peilwijzigingen, wijzigingen in aan- en afvoerstromen, waterhuishoudkundige werken en dergelijke kunnen, naast het eventuele ruimtebeslag dat de realisatie van dergelijke ingrepen vergt, ertoe leiden dat kleinere of grotere gebieden voor de thans bestaande gebruiksfuncties niet of minder geschikt worden;
- een gewijzigde inrichting van de concentratiegebieden kan het kader zijn voor versterking en ontwikkeling van de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit;
- de behoefte aan ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw, maar ook voor andere economische activiteiten, alsmede de behoefte aan ruimte voor andere gebruiksfuncties, zoals de ontwikkeling van nieuwe

natuurgebieden en nieuwe woningbouwlocaties leiden tot een scala van met elkaar concurrerende ruimteclaims.

Met het onderhavige voorstel van wet beogen wij een wettelijk kader te bieden om aan de concentratiegebieden door middel van inrichtingsmaatregelen een kwaliteitsimpuls te geven. Centraal staat hierbij het bereiken van een nieuw evenwicht tussen de verschillende functies in het landelijk gebied, waarbij naast een duurzaam perspectief voor de landbouw ook de verbetering van de kwaliteit van natuur, landschap en milieu in onderling verband wordt nagestreefd. Aspecten als vermindering van de veterinaire kwetsbaarheid, terugdringing van de milieudruk in het algemeen en op bos en natuur in het bijzonder als gevolg van de veehouderij, versnelling van natuurontwikkeling, verbetering van landschappelijke kwaliteit en verhoging van de recreatief-toeristische aantrekkelijkheid gaan daarbij hand in hand. Bij het formuleren van oplossingen ligt daarbij het primaat bij bewoners en bestuurders in de gebieden zelf.

In hoofdstuk 3 van deze memorie zal worden uiteengezet op welke wijze de beoogde kwaliteitsimpuls door het onderhavige voorstel van wet wordt gefaciliteerd.

HOOFDSTUK 3. DE BEHOEFTE AAN EEN BIJZONDERE WETTELIJKE REGELING

3.1 Inleiding

De samenhang tussen de in het vorige hoofdstuk beschreven vraagstukken is op zich reeds lang onderkend, en ook de gedachte dat een zinvolle oplossing eigenlijk alleen mogelijk is door een meer integrale benadering is bepaald niet nieuw.

De gebiedsgerichte aanpak van vraagstukken op terreinen als ruimtelijke ordening, bos, natuur, landschap en milieu heeft in de afgelopen 10 tot 15 jaar een grote vlucht genomen. In wisselende samenstelling hebben locale, regionale en landelijke overheden, maatschappelijke organisaties en belangengroeperingen overal in den lande samenwerkingsverbanden in het leven geroepen, uiteenlopend van zuiver op overleg en informatie-uitwisseling gerichte fora tot meer operationele, op het formuleren en uitvoeren van oplossingen gerichte projectorganisaties. De ROM-gebiedenbenadering, geïntroduceerd bij de Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening, is op dit terrein baanbrekend geweest, aldus een recente evaluatie (kamerstukken II 1997/98, 25 600 XI, nr. 48). Op basis van een gebiedsvisie worden in de ROM-gebieden milieu- en ruimtelijke kwaliteit in onderling verband integraal aangepakt; de formulering van de gebiedsvisie en een plan van aanpak is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, die ook allen bijdragen aan de financiering van maatregelen die in het plan van aanpak worden geïdentificeerd. Daarbij is de provincie gepositioneerd als «regisseur van processen in de fysieke omgeving». In de concentratiegebieden is de ROM-benadering toegepast in de Gelderse Vallei, alsmede in de Nadere Uitwerking Brabant/Limburg (NUBL). Als succesfactor voor de ROM-aanpak wordt in de genoemde evaluatie gewezen op de integratie van belangen en de verbreding van het draagvlak die is gerealiseerd in het gehele proces van afwegen en onderhandelen bij de totstandkoming van gebiedsvisies en plannen van aanpak. Als kritische factoren worden onder meer genoemd de tijdrovendheid van het bereiken van consensus in alle fases van het proces (visieontwikkeling, planvorming en uitvoering), alsmede het voor verbetering vatbare management van de uitvoering (voortgangs-

bewaking, monitoring, evaluatie). Ook het NMP-3 gaat daarop in, waarbij wordt opgemerkt dat het in de praktijk niet eenvoudig is om de in de planningsfase bereikte consensus in de uitvoeringsfase te handhaven en datgene te realiseren wat is overeengekomen.

Een met de ROM-aanpak vergelijkbare werkwijze wordt ook gevolgd in de gebieden die bij het SGR zijn aangewezen als waardevolle cultuurlandschappen (WCL's). Ook hier worden door provincies en andere betrokkenen, zowel overheden als bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, gebiedsvisies ontwikkeld, die de basis vormen voor een gezamenlijk op te stellen activiteitenplan met concrete maatregelen en projecten.

3.2. Aanpak van de reconstructie

Met de reconstructie willen wij de concentratiegebieden een extra kwaliteitsimpuls geven om de stapeling van problemen in deze gebieden op voortvarende en onderling samenhangende wijze aan te pakken, en wel op zodanige wijze dat binnen een tijdsbeslag van ten hoogste twaalf jaren tot daadwerkelijke oplossingen zou kunnen worden gekomen. Dit in de context van de grote veranderingen waarvoor de landbouw in de concentratiegebieden zich geplaatst ziet. Voor de varkenshouderij vloeien deze veranderingen in belangrijke mate voort uit de Wet herstructurering varkenshouderij. Het daarin neergelegde stelsel van varkensrechten en de daaruit voortvloeiende inkrimping van de varkensstapel leidt tot sluiting, samenvoeging en splitsing van bedrijven. De bedrijfsgebouwen zullen dienen te voldoen aan nieuwe eisen op het gebied van welzijn en milieu. Daarnaast is het van het grootste belang dat een ruimtelijke structuur wordt gecreëerd die verspreiding van dierziekten tegengaat en bestrijding daarvan vergemakkelijkt. Ook de pluimveehouderij bevindt zich in een situatie van grote dynamiek en veranderingen, waarbij het bedrijfsleven door de overheid actief wordt ondersteund om knelpunten in de productie en verwerking met betrekking tot gezondheid, dierenwelzijn en milieu aan te pakken. In het regeerakkoord worden wettelijke maatregelen in het vooruitzicht gesteld als deze herstructurering tegen 1 januari 2000 niet ver genoeg zou zijn gevorderd. Op 6 november 1998 zijn wettelijke maatregelen aangekondigd die de voorgestane herstructurering moeten veiligstellen: de omvang van de pluimveestapel zal worden bevroren op de omvang per genoemde datum om de mestproblematiek in de pluimveesector in elk geval niet te doen toenemen.

De dynamiek in de landbouw is bij het realiseren van de voorgenomen kwaliteitsimpuls voor de concentratiegebieden van doorslaggevend belang. Verplaatsing, samenvoeging, splitsing en beëindiging van bedrijven kunnen in het kader van de reconstructie worden gefaciliteerd door het bieden van ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven op locaties die in het kader van een herinrichting van de gebieden daarvoor in aanmerking komen en door de inzet van financiële middelen. Zo kan enerzijds tegemoet worden gekomen aan de behoefte aan duurzame ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw en anderzijds de toedeling van gebruiksfuncties in de concentratiegebieden worden verbeterd ter vermindering van de cumulatie van problemen.

Bij de reconstructie is het leidend principe dat met het treffen van bepaalde inrichtingsmaatregelen meer doelen tegelijkertijd kunnen worden gediend, juist omdat bij het samenstellen van een pakket van maatregelen rekening zou moeten worden gehouden met de verschillende problemen en hun onderlinge samenhang. Enige concrete voorbeelden kunnen dit illustreren. Bij het realiseren van de voorgestelde varkensvrije zones kan ruimte worden gecreëerd voor bijvoorbeeld natuur en natuurontwikkeling. Het streven naar verplaatsing van veehouderij-

bedrijven naar locaties op grotere afstand van verzuringsgevoelige gebieden kan hiermee worden gecombineerd, evenals het nemen van inrichtingsmaatregelen in deze gebieden ter verbetering van de waterhuishoudkundige toestand. Dichtbij verzuringsgevoelige bos en natuur wordt een verdere ontwikkeling van de veehouderij ruimtelijk niet toegestaan; op dergelijke locaties kan ruimte voor andere economische dragers of voor woningbouw worden gevonden. Omgekeerd echter worden nieuwe of bestaande locaties die kansrijk zijn voor de verdere ontwikkeling van de landbouw in het algemeen en de veehouderij in het bijzonder planologisch zodanig ingepast dat de ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw niet onevenredig worden ingeperkt. Zo zouden in de onmiddellijke nabijheid van dergelijke locaties geen nieuwe woonbestemmingen moeten worden voorzien, die de landbouw ter plekke door de werking van bijvoorbeeld de voorschriften inzake geuroverlast in zijn verdere ontwikkeling zou kunnen belemmeren. Beekdalen zijn in hoge mate kenmerkend voor grote delen van de concentratiegebieden. Maatregelen voor het herstel van hydrologische systemen kunnen de bufferwerking van de bodem voor stikstof verhogen. Gecombineerd met hermeandering, verbreding van de landbouw, een aantal milieu-maatregelen, versnelde realisatie van de ecologische hoofdstructuur en realisering van goede recreatieve verbindingen leidt dit tot een zichtbare verhoging van de ecologische en ruimtelijke kwaliteit. Voor vrijkomende agrarische gebouwen zijn wij voornemens een minder stringent beleid te ontwikkelen, waarvan de hoofdlijnen als volgt geschetst kunnen worden. Vrijkomende agrarische bebouwing dient bij voorkeur te worden gesloopt, tenzij behoud in de rede ligt in het licht van de belangen van cultuurhistorische waarde of het beheer van het betrokken gebied en een bij de kenmerken van het desbetreffende gebied passende functie kan worden gevonden. In gebieden die vanuit landschappelijk oogpunt niet als waardevol of kwetsbaar gelden, kan onder de voorwaarde van verhoging van de ruimtelijke kwaliteit ruimte worden geboden voor kleinschalige woonfuncties of passende niet-agrarische activiteiten binnen de bestaande bebouwing. Aan sloop met gedeeltelijk vervangende nieuwbouw zou de voorwaarde worden verbonden van een significante afname van de totale bebouwde oppervlakte.

De dynamiek in de landbouw, die zoals werd opgemerkt de motor van het reconstructieproces vormt, kan – naast de facilitering in ruimtelijke zin door een gewijzigde inrichting – worden ondersteund door een gericht subsidiebeleid, waarbij autonome ontwikkelingen in deze sector, leidend tot beëindiging, samenvoeging of splitsing van bedrijven zodanig kunnen worden versterkt dat de realisatie van een gewijzigde inrichting van de reconstructiegebieden daarmee dichterbij wordt gebracht.

Bij de reconstructie kent het onderhavige wetsvoorstel aan de provincies een centrale rol toe, waarbij naast de omvang van de gebieden waarin de reconstructie zijn beslag zou moeten krijgen de volgende overwegingen van belang zijn. Zowel voor het ruimtelijk als het milieubeleid hebben de provincies een belangrijke schakelfunctie. Het provinciale streekplan en andere omgevingsplannen als het provinciaal milieubeleidsplan en het provinciaal waterhuishoudingsplan zijn van grote betekenis bij de invulling van het rijksbeleid op regionaal niveau. De centrale rol voor de provincies bij de reconstructie sluit ook naadloos aan bij de rol die de provincies als «regisseur van processen in de fysieke omgeving» spelen in het gebiedsgerichte beleid.

Het wetsvoorstel sluit ook anderszins aan bij het gebiedsgerichte beleid, waarvan met name de volgende kenmerken zijn overgenomen:

- het uitgangspunt dat problemen integraal en in onderlinge samenhang dienen te worden aangepakt;

- de grote mate van gezamenlijkheid waarin diverse bestuurslagen, alsmede maatschappelijke organisaties trachten te komen tot een breed gedragen visie over de definitie van problemen, het formuleren van streefbeelden en de opstelling van een plan van aanpak met concrete acties: bij de concrete invulling van de reconstructie is de inbreng vanuit de betrokken gebieden van groot belang. In het wetsvoorstel krijgen deze elementen gestalte door de introductie van het reconstructieplan, dat door het provinciaal bestuur, in nauwe samenwerking met de overige betrokkenen, zal worden vastgesteld. Hierop zal in het volgende hoofdstuk, handelend over de opzet van het wetsvoorstel, nader worden ingegaan.

Bij de vaststelling van de concrete inhoud van het reconstructieplan, en het formuleren van de daarvoor noodzakelijke maatregelen, wordt blijkens het voorgaande ruimte gelaten voor een invulling vanuit de betrokken gebieden. Dat betekent evenwel niet dat van de zijde van het Rijk geen randvoorwaarden zouden worden gesteld aan de inhoud van de reconstructie. Met de reconstructie wordt een oplossing nagestreefd van de in de concentratiegebieden optredende cumulatie van problemen waarvoor de centrale overheid zich op zijn minst mede betrokken weet. Reeds het feit dat het onderhavige voorstel van wet een reconstructie van de concentratiegebieden uit kracht van wet voorschrijft, maakt duidelijk dat de positie van de centrale overheid in deze niet neutraal is. Zoals uiteengezet plaatsen wij het voorstel van wet ook in het bredere kader van het streven naar een revitalisering van het platteland. Het Rijk zal ook voorzien in het overgrote deel van de benodigde financiële middelen. In het voorstel is derhalve voorzien in mogelijkheden voor het Rijk om te sturen op de inhoud van het reconstructieplan door middel van rijks-uitgangspunten, die globale kwalitatieve eisen omvatten voor de herinrichting van de concentratiegebieden, en die ook de basis vormen voor nadere bestuurlijke afspraken met de provincies. Hierop zal in hoofdstuk 4 van deze memorie nader worden ingegaan.

3.3 De behoefte aan een bijzondere wettelijke regeling; de relaties met bestaande wetgeving

3.3.1 Overwegingen voor een bijzondere wettelijke regeling

In de in hoofdstuk 1 genoemde brief van 12 december 1997 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer is gesteld dat het van evident belang is voor de reconstructie te kunnen beschikken over een effectief integraal instrument. Gelet op de gesignaleerde kritische punten in het gebiedsgerichte beleid, waar het in de uitvoeringsfase nogal eens aan bestuurlijke slagkracht blijkt te ontbreken, zijn wij van oordeel dat de provincies bij de aanpak van de gestapelde problematiek aanvullend instrumentarium moet worden geboden om een voortvarende aanpak te kunnen realiseren. Wij menen met het voorliggende voorstel van wet in deze behoefte te voorzien.

Met het oog op de gewenste voortvarendheid is in het planvormingsstelsel van het voorstel voorzien in zo veel mogelijk bundeling van inspraak- en rechtsbeschermingsprocedures en duidelijke termijnstellingen voor de onderscheiden fasen in het totstandbrengingsproces van het reconstructieplan. Daarbij is het stelsel zodanig vormgegeven dat als eenmaal een reconstructieplan is vastgesteld, de uitvoering van het plan onmiddellijk ter hand kan worden genomen. Voorzien is in een rechtstreekse doorwerking van ruimtelijk relevante onderdelen van het reconstructieplan in streek- en bestemmingsplannen, waardoor afwegingen die in het kader van het reconstructieplan zijn gemaakt niet opnieuw hoeven te worden gemaakt in het ruimtelijk ordeningskader. Voorts bevat het wetsvoorstel ten behoeve van een voortvarende

uitvoering bepalingen inzake de coördinatie van uitvoeringsbesluiten alsmede een procedure voor herverkaveling die ten opzichte van vergelijkbare bepalingen uit de Landinrichtingswet sterk is gestroomlijnd en vereenvoudigd.

Naast de instrumenten waarmee de provincies op slagvaardige wijze de noodzakelijke herinrichting in de concentratiegebieden in gang kunnen zetten, bevat het voorstel bovendien de aan het slot van paragraaf 3.2 van deze memorie bedoelde voorzieningen voor het Rijk om het reconstructieproces op hoofdlijnen te kunnen sturen.

Op alle bovengenoemde bijzondere voorzieningen van het voorstel komen wij in hoofdstuk 4 van deze memorie nader terug. Hier zij volstaan met een aanduiding van de verhoudingen tussen het voorstel en bestaande wetgeving.

3.3.2 De verhouding met de Landinrichtingswet

Belangrijke onderdelen van het reconstructieplan zullen betrekking hebben op het treffen van inrichtingsmaatregelen en bijbehorende heroverwegingen van de toedeling van gebruiksfuncties in het reconstructiegebied. Bij de opstelling van het reconstructieplan worden in dat verband de functies die verschillende delen van het reconstructiegebied moeten gaan vervullen of moeten blijven vervullen integraal en in onderling verband tegen elkaar afgewogen.

Voor de oplossing van complexe ruimtelijke vraagstukken, zoals deze zich in de concentratiegebieden voordoen, zou het landinrichtingsinstrumentarium, in het bijzonder het herverkavelingsinstrument, een belangrijke rol kunnen spelen. De huidige Landinrichtingswet wordt hiertoe evenwel doelmatig noch toereikend geacht, voornamelijk omdat de procedurevoorschriften van deze wet niet zijn toegesneden op de voortvarendheid die bij de reconstructie wordt nagestreefd. Tussen een eerste voornemen om landinrichting toe te passen, het definitieve besluit tot landinrichting, de aanvang van de daadwerkelijke inrichtingswerkzaamheden en de afronding daarvan ligt een periode van vele jaren. Dit verdraagt zich niet met de urgentie die de regering aan een kwaliteitsimpuls voor de concentratiegebieden heeft toegekend. De langdurige en vrij rigide procedure van de Landinrichtingswet spoort bovendien niet met de behoefte aan flexibiliteit bij de uitvoering van de reconstructie. Het voorstel van wet komt tegemoet aan deze behoefte door de mogelijkheid om in de loop van het proces door middel van bestuursafspraken tussen Rijk en provincies omtrent beleidsinzet en beschikbare middelen reconstructieplannen bij te stellen.

Dat het huidige landinrichtingsinstrumentarium in de afgelopen periode aan een zogenoemde herijking is onderworpen, werpt op één en ander naar ons oordeel geen ander licht. Die herijking betrof een uitvoerig onderzoek van de landinrichting in brede zin. De toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft de belangrijkste elementen van dat onderzoek medegedeeld bij brief van 18 maart 1998 (kamerstukken II 1997/98, 25 940, nrs. 1-2).

Een centrale plaats wordt daarbij ingenomen door de voorstellen tot het sterk vereenvoudigen van planprocedures, zowel in de voorbereidingsfase als de uitvoeringsfase.

In het wetsvoorstel is, profiterend van de werkzaamheden, verricht in het kader van de herijking, een aantal voorstellen opgenomen die afwijken van de huidige landinrichtingsprocedures en die vooral een snelle aanpak van planvorming en -uitvoering beogen te bevorderen. Gedoeld wordt hierbij op de procedures rond inhoud en totstandkoming van het

reconstructieplan (artikelen 11 e.v.), de termijnstelling aan procedure-onderdelen en de vereenvoudigde herverkavelingsprocedure (artikelen 49 e.v.).

Al sluiten onderdelen van het voorstel sterk aan op de bestaande Landinrichtingswet dan wel op de hoofdlijnen van de daarin aan te brengen wijzigingen, wij achten een bijzondere wet voor de concentratiegebieden onontkoombaar.

Naast aan de herijking ontleende elementen bevat het voorstel specifiek op de urgentie van de problematiek in de concentratiegebieden toegesneden voorzieningen als rechtstreekse doorwerking van reconstructieplannen in de ruimtelijke ordeningssfeer en een stelsel van rijks-uitgangspunten, op basis waarvan de centrale overheid de reconstructie op een aantal onderdelen heel concreet kan aansturen, hetgeen ten algemene voor het generieke landinrichtingsinstrumentarium niet wordt voorgestaan.

3.3.3 De verhouding met de Wet op de Ruimtelijke Ordening

Uitgangspunt van het voorgestelde planningstelsel is dat bij de totstandbrenging van een reconstructieplan alle ruimtelijk relevante aspecten van de reconstructie integraal worden afgewogen. Om die reden is voorzien dat de in het reconstructieplan gemaakte keuzes zo veel mogelijk rechtstreeks doorwerken in de ruimtelijke plannen, te weten het streekplan van de provincie en het gemeentelijke bestemmingsplan. De voorgestelde planologische doorwerking van het reconstructieplan, waarvan de systematiek in paragraaf 4.4.5 van deze memorie zal worden uiteengezet, beoogt te voorkomen dat bij de realisatie van het reconstructieplan problemen ontstaan doordat de bestemmingsplannen van de bij de reconstructie betrokken gemeenten niet zouden sporen met de inhoud van het reconstructieplan.

Bij de verwezenlijking van de voorgestelde varkensvrije zones biedt het voorstel aanvullende mogelijkheden. In gebieden waarvoor ook na uitvoering van de reconstructie een veehouderijbestemming of meer algemeen een landbouwbestemming gehandhaafd zou blijven, zou de realisatie en handhaving van de varkensvrije zone namelijk stuiten op artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (verder: WRO), dat bepaalt dat bestemmingsplannen geen eisen met betrekking tot de structuur van agrarische bedrijven mogen bevatten. In een bestemmingsplan kan niet worden tegengegaan dat een intensieve veehouderij met bijvoorbeeld kippen of kalveren omschakelt naar varkens: als in dergelijke gebieden planologisch verantwoord is geacht dat aldaar intensieve veehouderij kan plaatsvinden, zijn er geen andere dan veterinaire redenen om ter plaatse de varkenshouderij te weren, in elk geval zijn er geen redenen die samenhangen met het belang van een goede ruimtelijke ordening. Het voorgestelde artikel 47 beoogt door middel van bij provinciale verordening op te leggen gebruiksverboden de vorming en handhaving van varkensvrije zones mogelijk te maken, onder handhaving van het beginsel dat de planologie geen kader vormt om sectoraal agrarisch structuurbeleid te voeren. In het artikelsgewijze gedeelte van deze memorie wordt de werking van artikel 47 nader uiteengezet. Daarna zij verwezen.

3.3.4 De verhouding met de milieureggeving

Eén van de belangrijke doelen van de reconstructie is het bijdragen aan het verbeteren van de milieukwaliteit. Het betreft dan aspecten als het verminderen van de nitraat- en fosfaatbelasting, van de ammoniakbelasting op bos en natuur en van de geurhinder, alsmede de bestrijding

van verdroging. In het kader van reconstructie wordt daarbij gedacht aan het treffen van inrichtingsmaatregelen die het verwezenlijken van de doelstellingen van het milieubeleid kunnen bevorderen. De reconstructie gaat daarbij uit van de normstelling zoals deze in de milieuwetgeving is opgenomen. Het onderhavige voorstel van wet bevat geen specifiek op de te reconstrueren gebieden gerichte bijzondere normstellingen. Daar waar in het kader van een gebiedsgerichte aanpak van milieuproblemen aanleiding zou zijn om bijzondere kaders te ontwikkelen, zijn wij van oordeel dat zulks een plaats zou moeten krijgen in de milieuregelgeving zelf, waarbij de mogelijkheid van dergelijke bijzondere voorzieningen niet tot de reconstructiegebieden beperkt hoeft te blijven.

Gelet op het bovenstaande is ook bij de tenuitvoerlegging van reconstructieplannen, in het bijzonder daar waar het gaat om het vestigen, hervestigen of uitbreiden van veehouderijbedrijven op locaties die in het kader van de reconstructie daarvoor geschikt worden geacht, over het algemeen de verlening van een milieuvergunning op basis van de daarvoor geldende beoordelingskaders vereist. Op dergelijke locaties zal de milieubelasting als gevolg van de vestiging of uitbreiding van veehouderijen toenemen, maar steeds binnen de daarvoor gestelde milieuhygiënische randvoorwaarden blijven.

Ten aanzien van de verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel en het toekomstige ammoniakbeleid zij nog het volgende opgemerkt. In het ammoniakbeleid komt het accent te liggen op het emissiebeleid. Daaraan wordt invulling gegeven door generieke eisen te stellen aan de wijze van aanwending van dierlijke meststoffen, aan de mestopslag en aan de huisvesting van de dieren. In het kader van de Wet milieubeheer zal het mogelijk zijn dat provincies op deze punten verdergaande eisen stellen als dit technisch en sociaal-economisch mogelijk is en dit vanuit regionale of lokale milieuoverwegingen gewenst is.

Voor de bescherming van de natuurwaarden binnen de voor verzuring gevoelige gebieden van de EHS zijn daarnaast aanvullende maatregelen noodzakelijk. Deze maatregelen moeten bescherming bieden tegen de ammoniakbelasting die wordt veroorzaakt door nabij dergelijke gebieden gelegen veehouderijen. Dit vereist een sturing op de omvang en de locatie van de veestapel nabij deze gebieden.

Voor de veestapel als geheel geldt dat de omvang daarvan wordt begrensd door varkensrechten, mestproductierechten, waaronder de toekomstige pluimveerechten, alsmede de melkquotering. Voor de melkrundveehouderij zal in het kader van het aanvullend stikstofbeleid, dat wij bij eerdergenoemde brief van 2 december aan de Tweede Kamer hebben uiteengezet, een maximale veebezettingnorm gaan gelden, welke gelet op de intensiteit van de veebezetting in de concentratiegebieden leidt tot een algehele reductie van de ammoniakbelasting in de concentratiegebieden en bovendien tot een extensivering nabij de verzuringsgevoelige EHS-gebieden aldaar. Dit geldt voor de niet-concentratiegebieden niet of in mindere mate. Andere diersoorten, als pelsdieren, eenden, schapen en geiten, die worden gehouden op basis van niet-grondgebonden mestproductierechten, vormen een relatief beperkt deel van de Nederlandse veestapel, voor welke sectoren algemeen wordt verwacht dat de omvang de komende jaren nog zal inkrimpen.

Wij zijn derhalve voornemens aanvullend ammoniakbeleid te formuleren dat in de concentratiegebieden vooralsnog beperkt kan blijven tot sturing op de omvang en locatie van de varkens- en pluimveestapel in de nabijheid van de verzuringsgevoelige onderdelen van de EHS. Dit betekent dat de zogenoemde ammoniakrechten als afzonderlijke rechten zullen verdwijnen. De doelstellingen van dit aanvullend ammoniakbeleid zijn het streven naar het vee-arm maken van deze onderdelen van de EHS,

alsmede van een zone om de meest kwetsbare gebieden, en het bereiken van een stand-still op het niveau van het aantal dieren in zones rond de kwetsbare gebieden.

Daarbij zal van de provincies worden gevraagd de voor verzuring gevoelige onderdelen van de EHS, welke zijn aangelegd of begrensd voor 1 mei 1988, dat wil zeggen: gebieden die ook voor de toepassing van de IAV al als verzuringgevoelig werden aangemerkt, op basis van hun gebruiksfunctie en kritische depositiewaarde, in te delen in de categorieën «meest kwetsbare» dan wel «kwetsbare» natuurgebieden.

Als meest kwetsbare gebieden worden aangemerkt de gebieden

- die volgens het desbetreffende streek- of bestemmingsplan een ruimtelijke bestemming «natuur» of «bos» hebben, alsmede
- een primaire beheersdoelstelling «natuur» hebben volgens het beheersplan van de desbetreffende terreinbeherende instantie en
- bestaan uit natuurdoeltypen met een kritische depositiewaarde kleiner dan 1400 mol stikstof per hectare per jaar.

De overige gebieden worden aangemerkt als kwetsbare gebieden.

In de meest kwetsbare en kwetsbare gebieden en een zone van 500 meter daaromheen zal vestiging van varkens- en pluimveehouderijen niet worden toegestaan. Uitbreiding van bestaande bedrijven zal niet zijn toegestaan als zij geheel of gedeeltelijk zijn gelegen in een zone van 250 meter rondom de meest kwetsbare gebieden. Uitbreiding van bestaande bedrijven zal wel mogelijk zijn als zij geheel of gedeeltelijk zijn gelegen in een zone van 250 tot 500 meter om de meest kwetsbare natuurgebieden of in een zone van 500 meter om de kwetsbare natuurgebieden, en wel op basis van saldering van dierrechten, hetgeen erop neerkomt dat de daarvoor benodigde varkens- of pluimveerechten afkomstig moeten zijn van een ander bedrijf uit dezelfde zone of een vergelijkbare zone rondom een ander gebied. Dit principe van saldering zal nog nader worden uitgewerkt.

Het reconstructieplan biedt voor het aanvullend ammoniakbeleid een kader voor een planmatige aanpak voor het vee-arm maken van de meest kwetsbare en de kwetsbare natuurgebieden van de EHS, alsmede voor de 250-meterzone rondom de meest kwetsbare gebieden. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van een veelheid aan instrumenten, zoals maatregelen in het kader van de ruimtelijke ordening en subsidies, waarbij een adequate rijksregeling voor de verplaatsing of beëindiging van pluimvee- en varkensbedrijven die daar zijn gevestigd een belangrijk element is. Het bovenstaande betreft de hoofdlijnen van het aanvullend ammoniakbeleid, zoals deze zijn uitgewerkt voor de concentratiegebieden. Voor de niet-concentratiegebieden zal op basis van dezelfde hoofdlijnen nadere uitwerking, met inbegrip van de benodigde financiële regelingen, in het begin van 1999 plaatsvinden, rekening houdend met de eigen situatie van de niet-concentratiegebieden.

Het aanvullend ammoniakbeleid zal in 1999 worden uitgewerkt in wetsvoorstellen, waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan de Wet milieubeheer, de Meststoffenwet en de Wet herstructurering varkenshouderij.

3.3.5 De verhouding met de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

Door reconstructie wordt de vorming van varkensvrije zones in de concentratiegebieden nagestreefd ter vermindering van de veterinaire kwetsbaarheid van de varkenssector. Zoals in paragraaf 2.2.1 van deze memorie is uiteengezet, zijn varkensvrije zones een toevoeging aan de voorschriften inzake de bestrijding van besmettelijke dierziekten die in de Gezondheids- en welzijnswet zijn verankerd op basis van communautaire richtlijnen, in het bijzonder richtlijn 80/217/EEG. De varkensvrije zones vormen aanknopingspunten voor het compartimenteren van de sector,

waardoor de gevolgen kunnen worden beperkt van marktmaatregelen die de Europese Gemeenschap bij uitbraken kan nemen op basis van richtlijn 90/425/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 26 juni 1990, inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intra-communautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PbEG L 224). Het wetsvoorstel doet aan de thans geldende bestrijdingsvoorschriften niet af.

HOOFDSTUK 4. OPZET VAN HET WETSVOORSTEL

4.1. Inleiding

Het wetsvoorstel kent de volgende opbouw. In hoofdstuk 1 komen de doelstellingen van het wetsvoorstel aan de orde alsmede de aard van de maatregelen en voorzieningen die ter verwezenlijking van die doelstellingen in het kader van een reconstructie kunnen worden getroffen. Voorts bevat hoofdstuk 1 bepalingen omtrent de instelling en samenstelling van provinciale commissies die het provinciaal bestuur bij de voorbereiding en uitvoering van reconstructieplannen bijstaan. Hoofdstuk 2 bevat bepalingen ten aanzien van het reconstructieplan. De uitgangspunten van het Rijk voor de reconstructie, de inhoud van het reconstructieplan en de procedure van totstandkoming van het reconstructieplan zijn hier geregeld. Ook de rechtsbescherming tegen het reconstructieplan komt in dit hoofdstuk aan bod. Bovendien is de planologische doorwerking van het reconstructieplan hier geregeld. Hoofdstuk 3 is gewijd aan de uitvoering van het reconstructieplan. In dat verband is onder meer een regeling voor de coördinatie van besluitvormingsprocedures opgenomen. Een belangrijk onderdeel van dit hoofdstuk is de titel over de herverpakking. Hoofdstuk 4 handelt over de kosten van de reconstructie; in hoofdstuk 5 komen de strafbepalingen aan de orde. Hoofdstuk 6, de slotbepalingen, sluit het wetsvoorstel af.

4.2. De verdeling van bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden

4.2.1 Algemeen

In hoofdstuk 3 van deze memorie is ingegaan op de aanpak van de reconstructie. Daarbij is onderkend dat betrokkenheid vanuit de streek – zowel de andere overheden als de betrokken maatschappelijke sectoren – essentieel is voor het welslagen van een reconstructie. Tevens is in hoofdstuk 3 gememoreerd dat de rijksoverheid met een reconstructie van de concentratiegebieden uit kracht van wet, de verwezenlijking van in beginsel landelijk geldende beleidsdoelen nastreeft. In dat verband worden in het voorliggende voorstel uitgangspunten voor de reconstructie geformuleerd aan de hand waarvan het Rijk reconstructieplannen inhoudelijk zal toetsen. In de paragrafen 4.2.2 en 4.2.3 wordt op deze rijksuitgangspunten nader ingegaan.

Deze hierboven weergegeven gedeelde betrokkenheid van het Rijk en de regio's heeft in de opzet van het wetsvoorstel geleid tot een structuur waarbij de taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid enerzijds en van de andere overheden alsmede andere betrokkenen anderzijds zodanig zijn afgebakend dat de concretisering en operationalisering van de rijksuitgangspunten plaatsvinden op decentraal niveau, terwijl de rijksoverheid kan toetsen of de door haar gestelde randvoorwaarden, zoals deze verder op decentraal niveau worden ingevuld, daarbij in voldoende mate uit de verf komen.

In deze structuur vervult de provincie een centrale rol. Het provinciaal bestuur is primair verantwoordelijk voor de vertaling van de hoofdpunten van beleid, zoals geformuleerd in de rijksuitgangspunten, in uiteindelijk concrete maatregelen en acties die bijdragen aan de beoogde kwaliteitsimpuls. In het voorstel van wet zijn daarvoor voor de provincies instrumenten opgenomen.

Daarnaast is echter van bijzondere betekenis voor het welslagen van de reconstructie de wijze waarop de provincie van haar bevoegdheden en van die instrumenten gebruik maakt. De reconstructie zal een samenspel moeten zijn van alle betrokkenen, dat door de provincies in nauw overleg met de andere overheden en betrokken maatschappelijke geledingen vorm zal moeten worden gegeven. De voorgestelde regeling voor de reconstructiecommissies beoogt vanuit deze visie op de reconstructie het provinciaal bestuur een platform te verschaffen waarin leden uit de betrokken maatschappelijke geledingen zitting hebben, alsmede van de andere betrokken overheden. Gelet op de aard van die commissies kunnen, dit ter beoordeling aan het provinciaal bestuur, aan die commissies in voorkomend geval ook taken en bevoegdheden van het provinciaal bestuur worden overgedragen. Welke rol, taken en bevoegdheden door het provinciaal bestuur ook aan die commissies worden gegeven, overleg alleen binnen de commissie zal niet kunnen volstaan. Daarvoor is het proces van reconstructie te complex en de maatschappelijke diversiteit te groot.

In dit verband verdient bijzondere aandacht de positie van de andere betrokken overheden, de waterschappen maar vooral ook de gemeenten, waarop met de voorgestelde reconstructie een groot beroep wordt gedaan. Zonder hun medewerking en commitment zal een reconstructie niet naar behoren kunnen worden gerealiseerd. Dit is een gegeven dat ook voor de besturen van de onderscheiden provincies leidraad dient te zijn voor hun handelen. De reconstructie krijgt voor een belangrijk deel gestalte door het treffen van inrichtingsmaatregelen, die hun weerslag zullen hebben op gemeentelijke bestemmingsplannen. Bij de realisatie van de gewijzigde inrichting zijn gemeenten ook ten nauwste betrokken, alleen al omdat voor veel van de uit te voeren werkzaamheden – zoals bijvoorbeeld bedrijfsverplaatsingen en aanleg van infrastructuurle voorzieningen – de gemeenten het bevoegd gezag zijn voor de verlening van bouw-, aanleg- en milieuvergunningen. Voorzover de inrichtingsmaatregelen betrekking hebben op de waterhuishouding in de reconstructiegebieden, onder andere in het kader van verdrogingsbestrijding, is ook de rol van de waterschappen van groot belang. Het gehele reconstructieproces, vanaf de allereerste voorbereidingen tot aan de voltooiing van de verwezenlijking van een reconstructieplan veronderstelt dan ook een open en nauw overleg van het provinciale bestuur met de andere betrokken overheden.

Het voorstel van wet bevat hiervoor de nodige waarborgen, welke aanvangen bij de bepaling van de samenstelling van de reconstructiecommissie. Artikel 7, tweede lid, bepaalt daartoe dat daarover, voor zover het de wijze betreft waarop invulling zou moeten worden gegeven aan de geledingen «gemeenten» en «waterschappen» in de reconstructiecommissie uitdrukkelijk overleg plaatsvindt met de besturen van de desbetreffende gemeenten en waterschappen. Hierbij zij overigens opgemerkt dat het buiten kijf staat dat de leden van de commissie die voor deze overheden zitting hebben in de commissie, niet kunnen worden aangemerkt als directe vertegenwoordiger van alle betrokken gemeenten en waterschappen, en dat met de opname van deze geledingen in de commissie niet kan worden volstaan; een meer directe inbreng van een goed overleg met alle betrokken gemeenten en waterschappen blijft noodzakelijk.

Het is naar het oordeel van ondergetekenden vanzelfsprekend dat het provinciaal bestuur zich tijdig, dat wil zeggen van aanvang af aan, door

overleg zo veel mogelijk verzekert van de medewerking van gemeenten en waterschappen. Alleen reeds vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit ten opzichte van de bestemmingsplan-«wetgever» is dit noodzaak. Daarom is in artikel 14, tweede lid, uitdrukkelijk voorzien dat bij de aanvang van het reconstructieproces door middel van bestuursafspraken tussen de provincie en de besturen van gemeenten en waterschappen waarborgen worden geschapen omtrent het procesverloop. Onder andere wordt daarbij gedacht aan afspraken die zeker moeten stellen dat gemeenten en waterschappen genoegzaam in de gelegenheid worden gesteld te participeren in de besluitvorming over voornemens met betrekking tot de reconstructie. In het bijzonder geldt dit de ruimtelijke aspecten van de reconstructie, in relatie tot de gemeentelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot het bestemmingsplan. Door middel van bestuurlijke afspraken als hier bedoeld worden de gemeenten in staat gesteld de voornemens met betrekking tot de reconstructie binnen de gemeente democratisch te legitimeren. De bestuurlijke afspraken kunnen voorts het kader zijn voor de bepaling van de wijze waarop reeds in het reconstructiegebied werkzame gebiedscommissies en dergelijke zouden kunnen worden geïncorporeerd in de reconstructie, bijvoorbeeld door deze te positioneren als werkgroepen dan wel subcommissies van de reconstructiecommissie. Ten algemene zij opgemerkt dat het gebruik van bestaande netwerken van relaties tussen alle betrokken partijen de vlotte voortgang van de reconstructie ten zeerste kan bevorderen.

De bestuurlijke afspraken, als voorgesteld in artikel 14, tweede lid, kunnen er toe bijdragen dat de reconstructie bestuurlijk in volle harmonie kan verlopen; zij zijn de uitdrukking van het uitgangspunt dat reconstructie mede de belangen van de andere betrokken overheden dan de provincie dient, en van het belang van voldoende betrokkenheid van gemeenten en waterschappen. Door de reconstructie van aanvang aan vorm te geven als een gezamenlijk proces, is in hoge mate gewaarborgd dat ook de resultaten van de planvorming vlot kunnen worden verwezenlijkt. De in de toelichting op de artikelen 39 tot 44 respectievelijk in paragraaf 4.4.5 nog te bespreken indeplaatstreding door het provinciaal bestuur bij de besluitvorming in gecoördineerde procedures respectievelijk de directe planologische doorwerking van het reconstructieplan zijn voorzieningen die als een sluitstuk gelden van een proces dat in beginsel zodanig is vormgegeven en gebaseerd op bestuurlijke consensus, dat in de regel aan toepassing van deze voorzieningen niet zal worden toegekomen.

4.2.2 De functie van de rijksuitgangspunten

De rijksuitgangspunten vloeien voort uit de in paragraaf 4.2.1 beschreven verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij de provincies, in nauwe samenwerking met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties, vanuit de regio het voortouw zullen nemen bij de reconstructie, met inachtneming van door het Rijk geformuleerde randvoorwaarden. De rijksuitgangspunten vormen het kader waarbinnen de bestuurlijke samenwerking tussen het Rijk en de provincies nader gestalte zal worden gegeven. De functie van de rijksuitgangspunten is tweeledig. Ten eerste vormen zij een richtinggevend kader voor de inhoud van reconstructieplannen. In de tweede plaats zijn de rijksuitgangspunten de basis voor de toetsing van reconstructieplannen door de centrale overheid. De rijksuitgangspunten bestaan uit een aantal globale kwalitatieve eisen ter zake van de gewenste inrichting en ruimtelijke structuur van de concentratiegebieden. Artikel 9, eerste lid, van het voorstel van wet beoogt te verzekeren dat in het gehele proces van voorbereiding, vaststelling en uitvoering van reconstructieplannen de geformuleerde rijksuitgangspunten tot leidraad zullen dienen. Artikel 9, tweede lid, van het voorstel biedt een wettelijke basis om bij algemene maatregel van

bestuur modaliteiten uit te werken voor de wijze waarop de in een reconstructieplan opgenomen te behalen resultaten van een reconstructie in het licht van de rijksuitgangspunten ex ante en ex post zouden kunnen worden geëvalueerd. Gekozen is voor de nadere uitwerking op het niveau van algemene maatregel van bestuur om de te behalen einddoelen in de loop van het gehele reconstructieproces op een soepele wijze te kunnen blijven beoordelen op hun haalbaarheid en actualiteit en zo nodig te kunnen bijstellen. Dit is voor wat betreft de uitgangspunten de pendant van de in het planningstelsel vervatte voorzieningen die gericht zijn op flexibiliteit in de planvorming, waarop in paragraaf 4.4.3 nog zal worden ingegaan.

Een flexibel planningsstelsel dat gelijke tred houdt met de dynamiek in de concentratiegebieden en waarbij rekening wordt gehouden met mogelijke accentverschillen en -verschuivingen tussen de diverse in de concentratiegebieden actuele problemen wordt voorts bevorderd door het voorgestelde artikel 10. In dit artikel is vastgelegd dat binnen het kader van de rijksuitgangspunten de rijksoverheid en de provincies nadere beleidsprioriteiten zullen vaststellen waarop de reconstructie van de concentratiegebieden met voorrang zou moeten worden gericht. Dit geschiedt door middel van vierjaarlijkse bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en de provincies, in samenhang met de opdracht aan de provincies in artikel 12, tweede lid, om het reconstructieplan telkens na een verloop van vier jaar te heroverwegen. Binnen de door de rijksuitgangspunten vastliggende kaders wordt aldus de gezamenlijke betrokkenheid bij de reconstructie van het Rijk en de regio's gestalte gegeven waarbij provincies en Rijk in gezamenlijkheid komen tot afspraken over de hoofdlijnen van het reconstructiebeleid en de wijze waarop de beschikbare middelen optimaal zouden kunnen worden aangewend. Deze bestuurlijke afspraken over de hoofdlijnen van de inhoud van de reconstructie vinden in een latere fase van het proces, namelijk het opstellen van concrete uitvoeringsprogramma's, een vervolg in de in paragraaf 5.2.3 van deze memorie nader te bespreken gebiedscontracten, waarbij tussen Rijk en provincies meer operationele afspraken over de uitvoering van reconstructieplannen en de financiering daarvan worden vastgelegd.

Met het stelsel van vierjaarlijkse bestuurlijke afspraken, uitvoeringsprogramma's en bijbehorende gebiedscontracten kan per reconstructieplan worden bereikt dat in de onderscheiden gebieden maatwerk wordt geleverd. Immers, in de concentratiegebieden spelen grosso modo wel steeds dezelfde vraagstukken, maar deze gebieden zijn zodanig van omvang en de verschillende deelgebieden daarbinnen zijn dusdanig verschillend van karakter dat de onderscheiden problemen niet steeds op dezelfde schaal en in dezelfde onderlinge samenhang optreden. Zo is de mate waarin onderdelen van de EHS zijn begrensd en de stand van zaken met betrekking tot de verwerving van en ontwikkeling van natuurontwikkelingsgebieden van regio tot regio sterk verschillend. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de mate waarin sprake is van een zodanig ruimtelijke concentratie van varkenshouderijen dat daaruit veterinaire risico's optreden, of voor het aantal door verdroging bedreigde bos- en natuurgebieden waar in het verleden al of niet reeds maatregelen ter bestrijding van verdroging zijn uitgevoerd.

Het voorgestelde stelsel van bestuurlijke afspraken en gebiedscontracten omtrent de inhoud van het te voeren beleid en de inzet van beschikbare middelen past in de benadering die bij het regeerakkoord is gekozen voor de wijze waarop de beleidspakketten voor de ruimtelijk-economische structuurversterking zouden moeten worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Het maken van afspraken met de betrokken regio's over samenhangende uitvoering van diverse investeringen is in dat verband aangeduid

met de term «regio-contract». Wij hechten aan deze benadering teneinde in het reconstructieproces bij voortdurend zo veel mogelijk recht te doen aan de in de regio aanwezige kennis van de problematiek in het gebied, aan de primaire verantwoordelijkheid van de regio voor de concrete inhoud van de reconstructie en ter verzekering van voldoende commitment aan de reconstructie in de regio.

4.2.3 Inhoud van de rijksuitgangspunten

In paragraaf 4.2.2 is ten algemene ingegaan op de functie en werking van de rijksuitgangspunten; in deze paragraaf wordt de inhoud van een aantal uitgangspunten nader toegelicht.

In de begripsomschrijving van waardevolle en kwetsbare gebieden zijn de gebieden opgenomen waar de verschillende maatregelen en voorzieningen als bedoeld in de rijksuitgangspunten vooral van belang zijn. Naast de door de provincies aangewezen milieubeschermingsgebieden en een aantal gebiedscategorieën uit het SGR – de waardevolle cultuurlandschappen, de gebieden «behoud en herstel bestaande landschapskwaliteit», de gebieden «behoud karakteristieke openheid», de strategische groenprojecten en de ecologische hoofdstructuur – maken ook verdroogde gebieden, zoals deze periodiek ter gelegenheid van de zogenoemde voortgangsrapportages integraal waterbeheer worden geïnventariseerd, hiervan deel uit. In de praktijk bestaan tussen de verschillende genoemde subcategorieën veel overlappingsen. Het geheel van deze gebieden maakt blijkens uitgangspunt A.3 onderdeel uit van het «zoekgebied» voor de ligging van de varkensvrije zones, terwijl in andere onderdelen van de rijksuitgangspunten meer specifiek maatregelen en voorzieningen worden voorzien voor gebieden die uit een bepaalde invalshoek waardevol of kwetsbaar zijn.

Gelet op de voor de reconstructie beschikbare middelen zullen de maatregelen en voorzieningen bij voorrang moeten worden ingezet in gebieden waar sprake is van een stapeling van milieu- of andere problemen of gebieden die ecologisch kwetsbaar en landschappelijk waardevol zijn. De in paragraaf 4.2.2 genoemde vierjaarlijkse bestuurlijke afspraken bieden gelegenheid tot een nadere prioriteitsstelling binnen de door de rijksuitgangspunten gestelde kaders.

De in uitgangspunt A.1 vervatte minimumbreedte van 1000 meter is gebaseerd op de in paragraaf 2.2.1 van deze memorie aangehaalde ervaringen met het preventief ruimen van bedrijven in geval van een uitbraak, waarbij dit geschiedde in een gebied met een straal van eveneens 1000 meter rondom een besmet bedrijf. De in uitgangspunt A.2 gegeven voorwaarden dat bij de vorming van de zone rekening wordt gehouden met bestaande transportstromen en de omvang van de door een zone te omsluiten gebieden, dragen in hoge mate bij aan de effectiviteit van de zone: een zonering die met deze aspecten geen rekening houdt zal aan het aantal contacten van bedrijven binnen en buiten de zone weinig bijdragen.

Overigens zij opgemerkt dat de term «omsloten» in uitgangspunt A.2 niet aldus dient te worden begrepen dat daaruit voort zou vloeien dat aan de rand van de concentratiegebieden steeds een varkensvrije zone zou moeten worden gevormd. De ligging en het aantal van de varkensvrije zones is, binnen de in uitgangspunt A.3 gegeven randvoorwaarden, ter bepaling aan de provincies. Hierbij kan rekening worden gehouden met de situatie buiten de reconstructiegebieden. In die gevallen, waar net buiten de grens van een concentratiegebied een groot aaneengesloten wateroppervlak of bosgebied zou zijn gelegen, dat de facto reeds als varkensvrije zone functioneert, kan uiteraard hierop worden aangesloten. Zo geldt ook ten aanzien van de randen van het concentratiegebied, die samenvallen met een landsgrens, dat uit uitgangspunt A.2 niet imperatief

de vorming van een varkensvrije zone aldaar voortvloeit. Het onderhavige uitgangspunt is immers opgesteld vanuit de noodzaak om te komen tot een compartimentering van de Nederlandse varkenssector. In gevallen van uitbraken vlak bij de grens, volgt uit de relevante communautaire voorschriften dat de betrokken buitenlandse autoriteiten een in Nederland ingesteld beschermings- en toezichtsgebied in voorkomend geval op hun territoir aanvullen tot een gebied met een straal van 3 respectievelijk 10 kilometer om het besmette bedrijf. Deze omstandigheid levert tezamen met de afscherming aan Nederlandse zijde door een varkensvrije zone van het gebied waarin de besmetting is opgetreden, voldoende waarborgen om eventuele marktmaatregelen van de zijde van de Europese Gemeenschappen in hun werkingsgebied zo beperkt mogelijk te houden.

Ten aanzien van uitgangspunt B.1 zij opgemerkt dat dit uitgangspunt slechts dient om een goed inzicht te krijgen in de verzuringsgevoelige gebieden binnen het reconstructiegebied, hetgeen voor de hoofdlijnen van een gewijzigde inrichting van het reconstructiegebied van groot belang is. Het betreft hier geen verbijzondering of actualisering van de gebiedsaanwijzing, zoals deze heeft plaatsgehad op basis van de IAV, maar een feitelijke inventarisatie van gebieden die vanuit hun gebruiksfunctie of kritische depositiewaarde verzuringsgevoelig geacht moeten worden, en waarmee uit dien hoofde krachtens uitgangspunt B.2 ook rekening moet worden gehouden bij de wijze waarop de reconstructie gestalte wordt gegeven.

Uitgangspunt B.3 beoogt te verzekeren dat met de herinrichting van de concentratiegebieden uit hoofde van dit voorstel van wet wordt bijgedragen aan het bereiken van de in het NMP-3 gestelde doelstelling dat in 2010 geen sprake meer mag zijn van ernstige geurhinder. Met uitgangspunt B.4 wordt een koppeling gelegd tussen de reconstructie en de doelstellingen van de IN ter zake van fosfaat en stikstof. Voor stikstof betekent dit dat tenminste wordt voldaan aan de doelstellingen van de EG-nitraatrichtlijn. Het onderhavige uitgangspunt verzekert ten algemene dat bij de realisering van een gewijzigde inrichting rekening wordt gehouden met de gevoeligheid van percelen voor fosfaatdoorslag en nitraatuitspoeling. De uiteindelijke selectie van de gebieden, waar in het kader van reconstructie maatregelen en voorzieningen met fosfaat en stikstof zullen worden uitgevoerd is een verantwoordelijkheid van de provincie; gelet op de beschikbare middelen ligt het voor de hand dat zij daarbij prioriteit geven aan een beperkt aantal ecologisch waardevolle en kwetsbare stroomgebieden, waarbij een relatie kan worden gelegd met de milieubeschermingsgebieden en maatregelen die uit hoofde van de milieuregelgeving zijn of zullen worden getroffen. Daarbij kan worden gedacht aan brongerichte maatregelen als het minimaliseren van de fosfaatbelasting van de betreffende gronden door het nemen van bemestingsmaatregelen voor zowel fosfaatkunstmest als dierlijke mest. Bezien zal worden in hoeverre daarvoor aanvullend instrumentarium moet worden ontwikkeld. Het kabinet zal hierover in het vroege voorjaar van 1999 een brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal toezenden.

Het onder C.1 opgenomen uitgangspunt hangt ten nauwste samen met het gestelde in paragraaf 2.2.3 omtrent de betekenis van de watersysteembenadering voor de reconstructie. Het herstel van hydrologische systemen, genoemd in dit uitgangspunt, is zowel van belang in verband met het verdrogingsprobleem als in verband met de problematiek van wateroverlast zoals die in de afgelopen jaren enige malen manifest is geweest. Krachtens uitgangspunt C.2 kan in het kader van reconstructie mede aandacht worden besteed aan de opheffing van riooloverstorten en ongezuiverde lozingen. Dit is uitdrukkelijk beperkt tot in het reconstructieplan aan te geven kwetsbare oppervlaktewateren, aangezien het hier in beginsel generiek beleid betreft. Voor de inzet van het instrumentarium en

de middelen die op basis van het onderhavige wetsvoorstel beschikbaar zullen komen, is immers slechts in meer uitzonderlijke gevallen plaats, zoals dit ook bijvoorbeeld gebeurt in het kader van de kwaliteitsimpuls voor het Groene Hart.

De maatregelen en voorzieningen die in het kader van de reconstructie krachtens het onder D.1, onderdeel c, opgenomen uitgangspunt worden getroffen ter zake van vrijkomende agrarische gebouwen zullen met name worden getoetst op het rijksbeleid op dit punt, zoals beschreven in paragraaf 3.2 van deze memorie.

4.3 Het reconstructieplan

Het reconstructieplan is de publiekrechtelijke basis waarop in het reconstructiegebied de reconstructie zal worden uitgevoerd. Kort gezegd worden in het reconstructieplan de bestaande en gewenste toestand in het reconstructiegebied tegenover elkaar geplaatst, onder gelijktijdige beschrijving op hoofdlijnen van de maatregelen en voorzieningen die noodzakelijk worden geacht om de gewenste resultaten te bereiken. Het reconstructieplan bestrijkt een termijn van ten hoogste twaalf jaren, hetgeen een weerslag is van het uitgangspunt dat met de reconstructie wordt beoogd binnen een betrekkelijk kort tijdsbestek perspectief te bieden. Vanwege het karakter van de reconstructie zal een groot deel van deze maatregelen en voorzieningen bestaan uit het formuleren van een gewijzigde ruimtelijke inrichting en een herverdeling van gebruiksfuncties in het reconstructiegebied, vergezeld van een aantal stimulerende maatregelen die de verwezenlijking van de herinrichtingsmaatregelen kunnen bevorderen. Omdat de reconstructie een dynamisch proces is dat over een langere reeks van jaren zal spelen, kan het reconstructieplan niet het eerste en het laatste woord zijn over de te ondernemen stappen. Daarom is in het planstelsel voorzien in mogelijkheden tot flexibiliteit in de uitvoering, zodat steeds rekening kan worden gehouden met de meest recente ontwikkelingen. Artikel 11 biedt daartoe de mogelijkheid in het reconstructieplan een uitwerkingsclausule op te nemen. Verdere invulling tot op perceelsniveau kan in het kader van de uitwerking als bedoeld in de artikelen 18 en volgende van het wetsvoorstel plaatsvinden. Indien de ontwikkelingen in het reconstructiegebied daartoe aanleiding geven, kan het reconstructieplan bovendien worden gewijzigd (artikel 26). Parallel met de in paragraaf 4.2.2 besproken vierjaarlijkse cyclus van bestuursafspraken wordt het reconstructieplan in ieder geval tenminste eens in de vier jaar bezien in het licht van de gemaakte afspraken en zo nodig gewijzigd (artikel 12).

4.4 De totstandkoming van het reconstructieplan

4.4.1 Vaststelling op provinciaal niveau

Ten aanzien van de totstandkoming van het reconstructieplan is beoogd een evenwicht in de procedure te brengen dat gelijk opgaat met de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de regio die in paragraaf 4.2 geschetst is. Dat betekent dat de opstelling en vaststelling van het reconstructieplan geschiedt op provinciaal niveau, waarna op het niveau van de centrale overheid een toetsing plaats zal vinden.

Gedeputeerde staten stellen het ontwerp van het reconstructieplan op dat het beginpunt vormt voor de verdere inspraakrondes en de uiteindelijke besluitvorming door provinciale staten (artikel 14). Gelet op de bijzondere betrokkenheid van gemeenten en waterschappen bij de reconstructie, waarop in paragraaf 4.2.1 van deze memorie is ingegaan, zijn in het tweede lid van artikel 14 bestuurlijke afspraken met deze andere

overheden voorzien, voordat gedeputeerde staten een ontwerp van het reconstructieplan opstellen en in procedure brengen.

Indien provincies zouden opteren voor een gezamenlijke aanpak van een bepaald gebied dat in meerdere provincies is gelegen, wordt het ontwerpreconstructieplan opgesteld in overeenstemming met gedeputeerde staten van de provincies waarin het reconstructiegebied mede, doch niet in hoofdzaak is gelegen. Door de opstelling van het ontwerp aan alle betrokken colleges van gedeputeerde staten tezamen op te dragen, kunnen provinciale staten van alle betrokken provincies «hun» college inderdaad ook als college ter politieke verantwoording roepen voor de inhoud van het ontwerpplan.

Krachtens artikel 8 staat de Dienst landelijk gebied (DLG) gedeputeerde staten bij in de vervulling van de aan hen opgedragen taken in het kader van de reconstructie. Evenals dat in het kader van de Landinrichtingswet het geval is, strekt de ambtelijke bijstand van DLG zich uit over alle fasen van het reconstructieproces, vanaf het concipiëren van het reconstructieplan tot en met de uitvoering van de in het plan opgenomen maatregelen en voorzieningen. DLG is een dienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Met de voorgestelde wettelijke opdracht aan DLG om gedeputeerde staten de nodige bijstand te verlenen wordt vooruitgelopen op de voorgenomen omvorming van DLG tot een gezamenlijke uitvoeringsdienst van het Ministerie en de provincies, in het kader van het tussen de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de provincies gesloten Decentralisatie-Impuls akkoord. In de praktijk wordt reeds sedert enige jaren door LNV en de provincies zo veel mogelijk in de geest van het genoemde DI-akkoord besloten over de financiering en beleidsprioriteiten op de genoemde terreinen en bijgevolg over de inzet van DLG. De leiding van de dienst kan overigens zelf bepalen welke medewerkers in concreto worden belast met de in artikel 8 gegeven taakopdracht.

Het door gedeputeerde staten opgestelde ontwerpreconstructieplan is voorwerp van een inspraakprocedure, waarop de regeling van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure voor onder meer besluiten, niet zijnde besluiten op aanvraag, van paragraaf 3.5.6 van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) van toepassing is (artikel 15). In de artikelsgewijze toelichting wordt op deze procedure nader ingegaan. Na de inspraakprocedure volgt de fase van definitieve vaststelling van het reconstructieplan door provinciale staten (artikel 16). Ingevolge artikel 3, tweede lid, geldt ook in deze fase weer dat het besluit tot vaststelling door provinciale staten geschiedt in overeenstemming met provinciale staten van de overige provincies, als het reconstructiegebied in meer dan een provincie is gelegen.

4.4.2 Ministeriële goedkeuring; relatie met de rijksuitgangspunten

Het vastgestelde plan behoeft de goedkeuring van de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (artikel 17). Dit is voorzien vanuit de gewenste onderlinge samenhang tussen reconstructie en vigerend rijksbeleid, zoals deze samenhang in de rijksuitgangspunten en daarop gebaseerde bestuurlijke afspraken nader is gepreciseerd. De beslissing inzake goedkeuring wordt door de genoemde ministers in voorkomend geval genomen in overeenstemming met andere ministers, als beleidsterreinen van die andere ministers door de inhoud van het plan wezenlijk worden bestreken. Goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang, derhalve de gebruikelijke toetsingsgronden voor goedkeuring van besluiten van het ene bestuursorgaan door een

ander bestuursorgaan. Voorts kan goedkeuring worden onthouden indien onvoldoende is gewaarborgd dat het reconstructieplan met de daarvoor beschikbare middelen genoegzaam en in lijn van de daaromtrent overeenkomstig artikel 10 gemaakte bestuurlijke afspraken tussen Rijk en provincies kan worden uitgevoerd. Dit zal uiteraard alleen aan de orde zijn als de inhoud van een reconstructieplan niet overeen zou komen met de gemaakte afspraken.

Indien ministeriële goedkeuring aan het plan wordt onthouden, wordt door provinciale staten een gewijzigd plan vastgesteld en opnieuw ter goedkeuring voorgelegd.

In bijzondere gevallen kunnen de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zelf voorzien in de vaststelling van een reconstructieplan, namelijk indien provinciale staten niet tijdig een reconstructieplan vaststellen (artikel 16, derde lid) en indien, na onthouding van goedkeuring, niet tijdig een gewijzigd plan ter goedkeuring wordt voorgelegd (artikel 17, zesde lid). In deze situatie is van ministeriële goedkeuring uiteraard geen sprake. Het hoeft geen betoog dat van deze mogelijkheid slechts in zeer uitzonderlijke gevallen gebruik zal worden gemaakt, en niet dan nadat bestuurlijk overleg tussen Rijk en provincie niet tot een oplossing heeft geleid.

4.4.3 Flexibiliteit in de planvorming

De procedure voor totstandkoming van een reconstructieplan is van overeenkomstige toepassing op naderhand in een eenmaal totstandgekomen plan aan te brengen wijzigingen. Hetzelfde geldt voor de belangrijke mogelijkheid tot uitwerking die in het plan kan worden voorzien.

Indien bij de uitwerking van een reconstructieplan zal worden voorzien in gebruikmaking van het herverkavelingsinstrument, zoals dat in hoofdstuk 3, titel 6, van het wetsvoorstel is neergelegd, is voor de totstandkoming van een uitwerking een belangrijke toevoeging opgenomen ten opzichte van de totstandkomingsprocedure van het reconstructieplan als zodanig. In dat geval schrijft het wetsvoorstel voor dat in elk geval de openbare lichamen en andere rechtspersonen die in de bestaande situatie de eigendom, beheer of onderhoud van openbare wegen en waterlopen en dergelijke in het reconstructiegebied hebben, worden gehoord ter zake van de toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud zoals deze in het uitwerkingsplan wordt overwogen. Daarbij geldt ten aanzien van andere rechtspersonen dan openbare lichamen bovendien dat, tenzij deze rechtspersoon reeds met dergelijke taken was belast, de toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud van wegen, waterlopen en dergelijke aan deze rechtspersonen slechts zal plaatsvinden indien hierover met de betrokken rechtspersoon overeenstemming is bereikt. Het gaat hier om zulke wezenlijke onderdelen van het reconstructieplan dat de medewerking van betrokkenen op dit punt in een zo vroeg mogelijk stadium zo veel mogelijk dient te worden verzekerd. Dit is eens te meer noodzakelijk nu de toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud rechtstreeks in het reconstructieplan, zoals dat na uitwerking zal luiden, zal worden geregeld. Anders dan op dit punt in de Landinrichtingswet het geval is, waar dergelijke toewijzingen eerst in een later stadium van de procedure – namelijk ter gelegenheid van de vaststelling van het begrenzingenplan – plaatsvinden, is in het verdere uitvoeringstraject van een eenmaal vastgesteld en uitgewerkt reconstructieplan geen verdere procedurele fase waarin de betrokkenen hun bedenkingen tegen de voorgenomen toewijzingen kenbaar kunnen maken.

4.4.4 Bekendmaking van en rechtsbescherming tegen het reconstructieplan

Het reconstructieplan wordt na vaststelling en – voorzover vereist – de verlening van de ministeriële goedkeuring bekendgemaakt (artikel 28). Voor een uiteenzetting van de wijze waarop dit geschiedt zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Tegen het besluit tot vaststelling staat ingevolge artikel 29 van het wetsvoorstel beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Voorzien is in een concentratie van beroepsprocedures, waarbij één enkele beroepsmogelijkheid openstaat voor de vaststelling van het plan en de daarmee verbonden besluiten tot ministeriële goedkeuring. Bovendien bepaalt artikel 29, derde lid, dat geen voorzieningen openstaan tegen die onderdelen van een bestemmingsplan, die door de in paragraaf 4.4.5 van deze memorie nader te bespreken planologische doorwerking voortvloeien uit een bekendgemaakt reconstructieplan. Verwezen zij verder naar de toelichting op artikel 29 in het artikelsgewijze deel van deze memorie.

4.4.5 Planologische doorwerking van het reconstructieplan

Aangezien reconstructie in de eerste plaats beoogt om door middel van inrichtingsmaatregelen bij te dragen aan de vermindering van de cumulatie van problemen in de concentratiegebieden, zullen belangrijke onderdelen van het reconstructieplan hun weerslag hebben op de ruimtelijke plannen in het reconstructiegebied. Te denken valt hier onder andere aan de plaatsbepaling van varkensvrije zones, de bepaling van gebieden bestemd voor natuurontwikkeling, het voorzien van nieuwe dan wel handhaving of verbetering van infrastructurele voorzieningen als wegen, waterlopen en dergelijke, de ontwikkeling van recreatieve voorzieningen, enzovoort. Bij de opstelling van het reconstructieplan worden in dat verband de functies die verschillende delen van het reconstructiegebied moeten gaan vervullen of moeten blijven vervullen, integraal en in onderling verband tegen elkaar afgewogen. Bij de realisering van het reconstructieplan zouden problemen kunnen gaan ontstaan als het reconstructieplan en de ruimtelijke plannen uiteen zouden lopen. Activiteiten die strijdig zijn met het reconstructieplan maar die wel passen in een vigerend bestemmingsplan, zouden dan niet kunnen worden geweerd; ingevolge het imperatief-limitatieve stelsel van de Woningwet moet bijvoorbeeld een bouwvergunning die niet in strijd is met het vigerende bestemmingsplan worden verleend, ook al zou de verlening van die bouwvergunning niet sporen met de ontwikkelingsrichting voor het desbetreffende gebied die het reconstructieplan is opgenomen. Omgekeerd zou ook de verlening van een bouwvergunning voor een veehouderij op een locatie die wel in het reconstructieplan, maar (nog) niet in het bestemmingsplan is aangemerkt als veehouderijlocatie, ingevolge dezelfde regels van de Woningwet moeten worden geweigerd. Zonder enige regeling van de onderlinge afstemming tussen het reconstructieplan en de gemeentelijke bestemmingsplannen zou de uitvoering van het reconstructieplan vertraging kunnen oplopen. Ook al vertrouwen wij erop dat de gemeentelijke overheden in het algemeen hun medewerking aan een dergelijke afstemming zouden willen verlenen – ook zij hebben baat bij een oplossing van de in hoofdstuk 2 gesignaleerde problemen, en het uitgangspunt van het wetsvoorstel is toch dat in beginsel bestuurlijke consensus bestaat over het reconstructiebeleid in het algemeen, zoals in paragraaf 4.2.1 is uiteengezet – gelet op het belang dat met een reconstructie van de concentratiegebieden gemoeid is, menen wij dat een dergelijke afstemming dient te worden gegarandeerd.

Hierbij zou in beginsel gebruik kunnen worden gemaakt van de mogelijkheden die de WRO in artikel 37, vierde en vijfde lid, geeft aan de provincies om gemeenten te verplichten tot vaststelling of herziening van bestemmingsplannen, en daarbij inhoudelijke aanwijzingen te geven op basis van een provinciaal streekplan, dan wel op basis van provinciaal ruimtelijk beleid, voorzover dit is neergelegd in een besluit van provinciale staten. Immers, het reconstructieplan, zoals vastgesteld door provinciale staten, voldoet aan de laatstbedoelde omschrijving. In deze oplossing dient evenwel ten aanzien van mogelijk meerdere gemeenten de procedure van het opleggen van de verplichting tot vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan met eventueel het geven van aanwijzingen ter zake van de inhoud daarvan te worden gevolgd, waarna de gemeenten volgens de daarvoor geldende procedures uit de WRO de vaststelling of herziening van het bestemmingsplan moeten entameren; daarvoor hebben de gemeenten ingevolge het zevende lid van artikel 37 van de WRO een jaar de tijd. Op de aldus tot stand te brengen vaststelling of herziening van het bestemmingsplan is vervolgens ingevolge artikel 37, achtste lid, de normale rechtsbeschermingsprocedure van de WRO van toepassing.

Zowel voor de provinciale als de gemeentebesturen achten wij in dit geval de procedure van artikel 37 WRO onnodig belastend en bovendien werkt zij – in het licht van het belang van een voortvarende uitvoering van de reconstructie – onnodig vertragend. In de fase van de opstelling en vaststelling van het reconstructieplan vindt immers een volledige afweging plaats van de ruimtelijk relevante onderdelen daarvan. Het nadien volgen van de procedures van artikel 37 WRO kan in dat verband slechts leiden tot doublures van de gemaakte afwegingen.

In het licht van het bovenstaande stellen wij voor een meer rechtstreekse vorm van planologische doorwerking in het wetsvoorstel op te nemen. Artikel 27, eerste en derde lid, bepaalt daartoe dat voorzover er strijd bestaat tussen het vigerende bestemmingsplan en het reconstructieplan, het reconstructieplan van rechtswege geldt als een vrijstelling onderscheidenlijk als een voorbereidingsbesluit als bedoeld in de artikelen 19 onderscheidenlijk 21 van de WRO. Niet het gehele reconstructieplan leent zich voor planologische doorwerking; het plan kan immers mede maatregelen en voorzieningen betreffen die niet van ruimtelijke aard zijn, alsmede maatregelen die in beginsel wel een ruimtelijk karakter hebben, maar die nog zodanig globaal zijn dat zij niet dan na uitwerking geschikt zijn om planologisch door te werken. Artikel 11, zesde lid, van het onderhavige wetsvoorstel bepaalt daarom dat in het reconstructieplan wordt aangegeven in hoeverre het reconstructieplan door zal werken. Het betreft dan die delen die reeds volledig planologisch zijn afgewogen.

De werking van het systeem kan als volgt worden geschetst. In het reconstructieplan wordt aangegeven welke onderdelen daarvan gelden als voorbereidingsbesluit in de zin van artikel 21 WRO (artikel 11, zesde lid). Het doel van deze bepaling is dat daardoor aanvragen om bouwvergunningen als bedoeld in artikel 50 van de Woningwet moeten worden aangehouden totdat een herziening van het bestemmingsplan in overeenstemming met het reconstructieplan is vastgesteld. Op deze wijze kunnen met het reconstructieplan strijdige ontwikkelingen worden tegengegaan. Artikel 21, vierde lid, WRO bepaalt dat een voorbereidingsbesluit normaliter vervalt indien niet binnen een jaar na de inwerking-treding daarvan een ontwerp voor een herzien bestemmingsplan ter inzage is gelegd. Om te voorkomen dat de voorbereidingsbescherming door deze bepaling wegvalt, stellen wij voor de voorbereidingsbescherming te laten duren totdat het herziene bestemmingsplan van kracht zal zijn geworden.

De aanhoudingsplicht van artikel 50 Woningwet moet uiteraard niet gelden voor de werkzaamheden die nodig zijn voor de uitvoering van het reconstructieplan. Wij stellen daarom in artikel 27, tweede lid, voor om artikel 50 Woningwet niet van toepassing te verklaren op aanvragen om een bouwvergunning ter uitvoering van het reconstructieplan. Voorts stellen we in het vierde en vijfde lid van artikel 27 nog een tweetal bepalingen voor met als oogmerk de uitvoering van het reconstructieplan te bespoedigen. Het betreft het buiten toepassing verklaren van de eventuele vereisten van een aanlegvergunning en voorschriften uit een leefmilieuverordening als bedoeld in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing.

Behalve als voorbereidingsbesluit worden de ruimtelijk relevante onderdelen van het reconstructieplan tevens aangemerkt als vrijstelling van het vigerende bestemmingsplan, zolang het toepasselijke bestemmingsplan niet met het reconstructieplan zou sporen; dit betekent derhalve dat voor die activiteiten in het kader van het reconstructieplan, ondanks het feit dat het vigerend bestemmingsplan deze niet zou toelaten, de vereiste bouw- of aanlegvergunning kan worden verleend.

Zoals hierboven is aangegeven, hebben de bepalingen inzake de planologische doorwerking slechts hun effect zolang er geen op het reconstructieplan afgestemd bestemmingsplan bestaat. Uitgaande van de paragraaf 4.2.1 van deze memorie besproken benadering van de reconstructie als een proces waarin zoveel mogelijk de provincie zich verzekert van de medewerking van de desbetreffende gemeenten, zijn de voorzieningen inzake de planologische medewerking uitdrukkelijk ook bedoeld als een sluitstuk. Tot toepassing van artikel 27 komt het niet als de gemeente op voldoende wijze is betrokken bij het gehele reconstructieproces en daarmee ook in staat is gesteld om op het daartoe aangewezen tijdstip bestemmingsplannen aldus vast te stellen dan wel te herzien dat deze in lijn zijn met het reconstructieplan. Dit betekent dan ook dat het stelsel van artikel 27 in beginsel onverlet laat dat met betrekking tot de ruimtelijke ordening het gemeentelijke bestemmingsplan geldt als het enige, de burgers rechtstreeks bindende, plan. De bepalingen inzake de rechtstreekse doorwerking van het reconstructieplan maken op dit uitgangspunt slechts in die gevallen waarin dit zou betekenen dat verwezenlijking van het reconstructieplan planologisch zou worden gefrustreerd een uitzondering.

Het wetsvoorstel bevat eveneens een voorziening ter verzekering van de onderlinge afstemming tussen het reconstructieplan en vigerende streekplannen. Aangezien streekplannen, anders dan bestemmingsplannen, op hetzelfde bestuurlijke niveau tot stand komen als het reconstructieplan, namelijk op het niveau van provinciale staten, en het streekplan geen directe rechtsgevolgen voor belanghebbenden in het gebied behelst, is deze afstemmingsregeling voor het streekplan aanmerkelijk eenvoudiger van opzet dan de bepalingen ter zake van de bestemmingsplannen.

Uiteraard kan het voorkomen dat de keuzes die bij de opstelling van het reconstructieplan worden gemaakt afwijkingen behelzen van vigerende streekplannen. Krachtens artikel 11, vijfde lid, moeten dergelijke afwijkingen duidelijk als zodanig herkenbaar in het reconstructieplan zijn terug te vinden. Vervolgens brengt artikel 16, tweede lid, de onderlinge afstemming tussen streekplan en reconstructieplan tot stand door te bepalen dat de vaststelling van het reconstructieplan tevens geldt als herziening van het vigerende streekplan voor wat betreft die onderdelen die afwijken van het vigerend streekplan.

Deze regeling ter verzekering van de onderlinge afstemming tussen reconstructieplannen en streekplannen kent in het wetsvoorstel geen pendant met betrekking tot andere provinciale omgevingsplannen dan het streekplan, zoals het provinciaal milieubeleidsplan en provinciale waterhuishoudingsplannen. Ofschoon ook deze andere omgevingsplannen ruimtelijk relevante elementen kunnen bevatten, is de relatie van deze plannen met het reconstructieplan toch een minder directe dan bij het streekplan het geval is. Aan de provinciale besturen wordt derhalve overgelaten de beoordeling of zij het noodzakelijk achten om bestaande omgevingsplannen aan te passen aan een reconstructieplan of dat het provinciaal beleid met inbegrip van eventuele wijzigingen in dat beleid die uit het reconstructieplan voortvloeien, met de vaststelling van het reconstructieplan voldoende kenbaar blijft uit de bestaande plannen en het reconstructieplan in onderling verband bezien.

Met de planologische doorwerking van reconstructieplannen hangt samen de in artikel 30 van het wetsvoorstel opgenomen schadevergoedingsregeling. Ruimtelijke elementen van het reconstructieplan kunnen leiden tot wijzigingen in gemeentelijke bestemmingsplannen, waarvan de inhoud van de wijziging reeds bij de vaststelling van het reconstructieplan vaststaat. Zo zal de aanwijzing van gebieden als varkensvrije zone in het reconstructieplan direct of indirect ten gevolge hebben dat in die gebieden de uitbreiding of vestiging van varkenshouderijbedrijven planologisch geblokkeerd wordt. Van een directe planologische blokkering is sprake als aan de geprojecteerde varkensvrije zone een andere bestemming dan veehouderij – bijvoorbeeld bos of natuur of een infrastructurele voorziening – wordt toegekend. Een indirecte blokkering kan aan de orde zijn als de veehouderijbestemming van het betrokken gebied behouden blijft, maar daarbij ter uitvoering van het reconstructieplan op de varkenshouderij gerichte gebruiksverboden als bedoeld in het voorgestelde artikel 47 worden vastgesteld. Artikel 47 kent een eigen schadevergoedingsregeling. De voorziening in artikel 30 is dan ook slechts van belang voor directe planologische belemmeringen die uit het reconstructieplan voortvloeien.

Evenals de rechtsbescherming ter zake van de planologische doorwerking geconcentreerd is rond het besluit tot vaststelling van het reconstructieplan – onder uitsluiting van rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen de daaruit voortvloeiende wijzigingen van bestemmingsplannen – is ook de regeling van de vergoeding van planschade aan de vaststelling van het reconstructieplan gekoppeld. Artikel 30 van het wetsvoorstel bevat daartoe een aan artikel 49 WRO ontleende bepaling. Op verzoek van een belanghebbende die ten gevolge van de vaststelling van een reconstructieplan schade blijkt te lijden die redelijkerwijze niet te zijnen laste behoort te blijven, kan een schadevergoeding worden uitgekeerd. Met de beslissing omtrent dergelijke verzoeken zijn gedeputeerde staten belast, aangezien het reconstructieplan gewoonlijk ook op het niveau van het provinciaal bestuur wordt vastgesteld. Ook in het uitzonderlijke geval dat het reconstructieplan op het niveau van het Rijk wordt vastgesteld, zijn gedeputeerde staten het voor de planschadevergoeding bevoegde gezag. Voor toekenning van een schadevergoeding is – evenals dat in artikel 49 WRO is bepaald – uiteraard geen aanleiding voorzover de schade van belanghebbenden door aankoop of onteigening of anderszins wordt gecompenseerd.

4.4.6 Termijnen

De totstandkomingsprocedure van het reconstructieplan is aan strakke termijnen gebonden; voor elke procedurestap stelt de wet een termijn. Al zijn deze termijnen in beginsel ordeterminen, gelet op de urgentie van de problematiek in de concentratiegebieden en de wens tot een voortvarende

aanpak, is het belangrijk dat deze termijnen door de betrokkenen worden nageleefd. Ook in verband met de allocatie van de voor de uitvoering van het wetsvoorstel beschikbare financiële middelen door het Rijk is het van belang dat zo veel mogelijk reconstructieplannen op min of meer hetzelfde tijdstip totstandkomen, teneinde een optimale verdeling van deze middelen over alle reconstructieplannen te kunnen garanderen.

4.4.7 Het reconstructieplan en het milieueffectrapport

Op deze plaats verdient ook de verhouding van het onderhavige voorstel van wet met de milieueffectrapportage aandacht. Krachtens artikel 7.2 van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur activiteiten aangewezen die op zich of in samenhang met andere activiteiten belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Daarbij worden besluiten van bestuursorganen ter zake van die activiteiten aangegeven, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport dient te worden opgemaakt (de zogenoemde m.e.r.-plichtige activiteiten). Voor andere activiteiten en daarmee samenhangende besluiten van bestuursorganen wordt krachtens artikel 7.4 van de Wet milieubeheer bij algemene maatregel van bestuur bepaald dat daarvoor van geval tot geval moet worden bezien of opstellen van een milieueffectrapport noodzakelijk is (de zogeheten m.e.r.-beoordelingsplicht). Aan de genoemde artikelen is uitvoering gegeven in het Besluit milieu-effectrapportage 1994. Op grond van artikel 2, eerste lid, van dat besluit, alsmede onderdeel C van de bijlage van het besluit, waarnaar dat artikelonderdeel verwijst, is thans de landinrichting onder omstandigheden aan een milieueffectrapportage onderworpen. In die bijlage is onder punt 9.2 de vaststelling van een landinrichtingsplan ingevolge artikel 81 van de Landinrichtingswet aangeduid als m.e.r.-plichtig besluit. Gelet op de raakvlakken tussen landinrichting en de voorgestelde reconstructie ligt het in de rede dat reconstructieplannen worden onderworpen aan de verplichting van een milieueffectrapport. Dit is wenselijk met het oog op hun doorwerking in bestemmingsplannen. Ook ruimtelijke plannen zijn immers in een aantal gevallen in genoemde bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994 aangeduid als m.e.r.-plichtig besluit dan wel als m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit. Door voor daarvoor in aanmerking komende onderdelen uit het reconstructieplan de m.e.r.-plicht in te stellen kan worden voorkomen dat voor de rechtstreeks daaruit voortvloeiende bestemmingsplannen vervolgens nog weer milieueffectrapporten moeten worden opgemaakt. De m.e.r.-plicht voor de vaststelling van het reconstructieplan zal regeling behoeven in het Besluit milieu-effectrapportage 1994. De voorbereidingen hiertoe vinden separaat plaats. Deze verplichting tot het opstellen van een milieueffectrapport betreft de strategische beleidskeuzen die in het reconstructieplan worden gedaan. In de tijd gezien kan het milieueffectrapport tijdig voor de besluitvorming over het reconstructieplan worden opgesteld.

Milieueffectrapportage kan ook nog aan de orde zijn in de fase van de uitvoering van het reconstructieplan. Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 4.5.5 van deze memorie.

4.5 De uitvoering van het reconstructieplan

4.5.1 Algemeen

De uitvoering van het reconstructieplan zal door middel van verschillende instrumenten plaatsvinden. De aard van die instrumenten wordt mede bepaald door de inhoud van het reconstructieplan en de daarin opgenomen maatregelen en voorzieningen.

Het reconstructieplan bevat per maatregel of voorziening een raming van de kosten en een tijdschema voor de uitvoering. Deze onderdelen van het reconstructieplan worden in de uitvoeringsfase nader ingevuld en geconcretiseerd door middel van het voorgestelde stelsel van uitvoeringsprogramma's en gebiedscontracten, als bedoeld in titel 6 van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel. Hierop zal in paragraaf 5.2.3 van deze memorie nader worden ingegaan.

Belangrijk kernpunt van de reconstructie betreft de ruimtelijke kwaliteit van de reconstructiegebieden, uitgaande van een gewijzigde inrichting. Onderdelen van die inrichtingsmaatregelen, welke uiteraard zullen worden bepaald bij het reconstructieplan, zijn in het bijzonder het vrijmaken van bepaalde zones van varkenshouderijen, het bevorderen van de realisatie van de EHS en een adequate ruimtelijke verdeling van veehouderijfuncties in relatie tot andere economische activiteiten en woonbebouwing.

Grosso modo zal die inrichting met drie verschillende instrumenten in uitvoering kunnen worden genomen. Essentieel is voor die inrichtingsmaatregelen de beschikbaarheid van grond. De volgende drie methoden zijn daartoe beschikbaar:

- a. grondverwerving op vrijwillige basis gekoppeld aan financiële stimulansen (subsidierregels) voor bedrijfsbeëindiging, bedrijfsomschakeling of bedrijfsverplaatsing;
- b. herverkaveling;
- c. onteigening.

In het reconstructieplan zal de gecombineerde inzet van deze instrumenten worden bepaald.

Voor het creëren van de voorgestelde varkensvrije zones zal grondverwerving te allen tijde gewaarborgd dienen te zijn. Daartoe zal onteigening als uiterste middel beschikbaar zijn, ofschoon de systematiek van het wetsvoorstel ervan uitgaat dat in belangrijke mate de autonome ontwikkelingen, in voorkomend geval gesteund met subsidies voor bijvoorbeeld bedrijfsverplaatsing en bedrijfsbeëindiging, het proces van reconstructie zullen bepalen, in samenhang met de planologische doorwerking van het reconstructieplan die de gewenste inrichting ook ruimtelijk faciliteert. Verwacht wordt dat dit voldoende is om geïnteresseerde varkenshouders te bewegen tot bijvoorbeeld bedrijfsverplaatsing naar zodanige gebieden. Dit proces kan verder worden ondersteund door vrijwillige grondruil of door middel van de voorgestelde herverkaveling. Dit veronderstelt overigens wel dat gronden beschikbaar zijn die zodanige uitruil en herverkaveling kunnen bevorderen. Het bureau beheer landbouwgronden, bedoeld in artikel 28 van de Wet agrarisch grondverkeer, zal daarop zijn inspanningen richten.

Op de drie hierboven onderscheiden methoden van grondverwerving wordt in de navolgende paragrafen nader ingegaan. Hier zij nog aangegeven dat die onderdelen van een reconstructieplan, die niet betrekking hebben op een gewijzigde inrichting veelal zullen worden gerealiseerd door inzet van het in hoofdstuk 5 nader te beschrijven subsidiestelsel. Gedacht kan worden aan de aanleg van nieuwe en herstel van bestaande structuurbepalende landschapselementen als weg- en grensbeplantingen om bestaande en niet te veranderen wegen en kavels, en stimulering van kennis, advisering en voorlichting in de agrarische sector.

4.5.2 Grondverwerving

Teneinde de herinrichting van de reconstructiegebieden te bevorderen is voorzien in grondaankoop door het bureau beheer landbouwgronden. Aangekochte gronden kunnen ofwel rechtstreeks worden benut voor reconstructiemaatregelen ter plaatse ofwel indirect in het kader van

herverkaveling. Hiermee wordt het proces van de inrichting bevorderd. Terzake worden geen bijzondere regels voorgesteld. Het reguliere grondaankoopbeleid zal in de reconstructiegebieden worden voortgezet. Vroegtijdige grondverwerving zal kunnen worden ondersteund door op de reconstructiegebieden toegespitste beëindigingsregelingen.

4.5.3 Herverkaveling

4.5.3.1 Algemeen

Herverkaveling is een vanouds bestaand instrument dat de kern vormt van de landinrichting op basis van de Landinrichtingswet. Op basis van een plan kunnen kavelstructuren worden verbeterd en inrichtingsmaatregelen worden bevorderd. Ook in de reconstructiegebieden kan herverkaveling bijdragen aan de beoogde doelstellingen. Gronden kunnen worden vrijgemaakt van het bestaande gebruik en worden heringericht. In het bijzonder ligt dit in de rede voor de vorming van varkensvrije zones en de totstandbrenging van andere voorzieningen van openbaar belang, met name in verband met het verbeteren van de recreatieve ontsluiting en ter bevordering van natuur en landschap.

Omdat het bij de reconstructie in het bijzonder ook gaat om het treffen van inrichtingsmaatregelen ten aanzien van meer niet-grondgebonden bedrijven, zal herverkaveling, hoewel die vele artikelen van het wetsvoorstel beslaat, slechts in beperkte mate kunnen worden aangewend. Immers, ruil van gebouwen kan alleen met medewerking van alle betrokkenen. Gedwongen ruil van gebouwen is een weg die wij niet inslaan.

Herverkaveling is een in de Landinrichtingswet zorgvuldig uitgewerkt proces. In toenemende mate is gebleken dat dit veel tijd vergt. Dit lange tijdsverloop van de procedures is één van de redenen dat de in hoofdstuk 3 genoemde herijking van het landinrichtingsinstrumentarium is ondernomen. Op het punt van de herverkaveling wordt alvast een vertaalslag voorgesteld van de gedachten die in die herijking zijn ontwikkeld voor een snellere procedure ten behoeve van de uitvoering en de realisering van een herverkaveling. Gelet op de in het geding zijnde particuliere belangen is dit voorstel uiteraard waar mogelijk ontleend aan de huidige Landinrichtingswet omdat in de loop der jaren gebleken is dat deze eens ieders rechten genoegzaam waarborgt. Daaraan kan en mag geen afbreuk worden gedaan.

Een belangrijk verschil ten opzichte van de huidige Landinrichtingswet is het voorstel om de verschillende in het kader van herverkaveling te doorlopen stappen direct te koppelen in de vorm van het voorgestelde ruilplan. Bedoelde stappen die de Landinrichtingswet achtereenvolgens onderscheidt, zijn het opstellen van de lijst van rechthebbenden, het opstellen van het plan van toedeling en tot slot het opstellen van de lijst der geldelijke regelingen. Het bij het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde ruilplan voegt deze procedureonderdelen samen.

Voorts bevat het onderhavige voorstel, anders dan de Landinrichtingswet, geen regeling omtrent het begrenzenplan. Gemeend is dat de functie van het begrenzenplan kan worden overgenomen, deels door het reconstructieplan en deels door het ruilplan. Uitgangspunt is dat de toewijzing van gronden voor doeleinden van algemeen belang, voorzover deze een openbare nutsfunctie zullen hebben, zoals wegen en waterlopen, eenvoudig een plaats kunnen krijgen in het reconstructieplan (artikel 19, eerste lid, onderdeel d, en tweede lid, onderdeel c). De afwikkeling van de toewijzing krijgt in dit voorstel haar plaats in de ruilakte (artikel 90) of in een aparte akte (artikel 48).

4.5.3.2 Het ruilplan

Ingevolge het wetsvoorstel zal het ruilplan een samenstel zijn van de huidige lijst van rechthebbenden, het plan van toedeling en de lijst van geldelijke regelingen. Het plan wordt als eenheid voorbereid en als zodanig ook opgesteld (artikelen 58 en 59). Dit brengt in de eerste plaats met zich dat de lijst van rechthebbenden niet een volledige beschrijving hoeft te omvatten van alle aan een ieder in het blok toekomende rechten met betrekking tot onroerende zaken. Deze beschrijving hoeft alleen te worden opgesteld ten aanzien van degenen wier rechten rechtstreeks in de uitruil zijn betrokken (artikel 60). In de tweede plaats wordt in artikel 61 voorgesteld om de lijst van rechthebbenden op te stellen aan de hand van de kadastrale registratie en de openbare registers. In de praktijk is gebleken dat deze een voldoende mate van zekerheid bieden op volledigheid. Een afzonderlijke procedure wordt tegen deze achtergrond als overbodig beschouwd. De mogelijkheid om tegen het ruilplan in beroep te gaan, biedt voor een eventuele omissie voldoende waarborg. Een zodanig betrouwbaar openbaar stelsel is niet beschikbaar op het punt van de pacht. Om deze reden wordt in artikel 76 voorgesteld het in de Landinrichtingswet bestaande stelsel van pachtregistratie over te nemen.

Als gevolg van het voorstel om in de lijst van rechthebbenden niet alle betrokken rechten te beschrijven, kan de toedeling beperkt blijven tot die gronden die daadwerkelijk aan herverkaveling zijn onderworpen (artikel 62, tweede lid). De daaraan ten grondslag liggende gedachte is dat ten opzichte van die rechthebbenden van wie de gronden feitelijk buiten de herverkaveling blijven, geen procedure nodig is van schatting en geldelijke waardering van hun rechten.

Zoals in de Landinrichtingswet, wordt ook bij dit wetsvoorstel voorgesteld dat een ieder aanspraak heeft op het verkrijgen van een recht van dezelfde aard als hij voor de herverkaveling had (artikel 63, eerste lid). Anders dan in de Landinrichtingswet wordt voor de uitruil van gronden echter voorgesteld als basis daarvoor te nemen de oppervlakte in grond (artikel 67, tweede lid). In beginsel bestaat dan een gelijk recht op een gelijke oppervlakte. Hieraan kan afbreuk worden gedaan door de ook bij de reguliere landinrichting gebruikelijke korting voor algemene doeleinden welke met de reconstructie worden beoogd (artikel 67, eerste lid). Vervolgens bestaat uiteraard een recht op gronden van gelijke kwaliteit (artikel 63, derde lid). Een eventueel verschil in oppervlakte tussen de ingebrachte kavels en de na de toepassing van de korting toegedeelde kavels wordt met de betrokkenen in geld verrekend (artikel 72).

Ook ten aanzien van de lijst der geldelijke regelingen bevordert het ruilplan de efficiëntie in sterke mate omdat de financiële afhandeling van de uitruil van gronden direct in onderlinge samenhang in één keer op basis van schattingen vastgesteld kan worden ten behoeve van de vereffening (artikel 78). Dit brengt met zich dat de zogenoemde eerste schatting kan vervallen. Afhankelijk van de resultaten van de toedeling kan deze financiële afhandeling naast het verkrijgen van andere gronden, haar weerslag krijgen in een geldelijke verrekening (artikel 72). Ten behoeve van met name die vereffening van het ruilplan wordt in artikel 74 voorgesteld dat bij algemene maatregel van bestuur daaromtrent regels worden gesteld. Hierbij geldt als bijzonderheid dat niet alleen degenen wier gronden daadwerkelijk bij de herverkaveling zijn betrokken, kunnen profiteren van voorzieningen van de reconstructie. Rechthebbenden die buiten de feitelijke herverkaveling blijven, kunnen bijvoorbeeld aanmerkelijk profiteren van nieuwe wegen of van veranderingen in waterpeilen die in het kader van die herverkaveling tot stand zijn gekomen. Ook zij zullen derhalve aangeslagen kunnen worden voor dergelijke voorzieningen. Het betreft dus de ook thans onder de

4.5.3.3 Totstandkoming van en rechtsbescherming tegen het ruilplan

Ten aanzien van de procedure van de totstandkoming van en de rechtsbescherming tegen het ruilplan wordt voorgesteld deze te wijzigen ten opzichte van de daarmee corresponderende bepalingen uit de Landinrichtingswet. Waar in de Landinrichtingswet de onderscheiden onderdelen van het ruilplan door middel van een meer privaatrechtelijke procedure tot stand komen, wordt hier een administratiefrechtelijke procedure voorgesteld, waarbij wordt aangesloten bij de Awb.

Achtergrond van dit voorstel is met name het gewijzigde karakter van het instrument herverkaveling. In de eerste wettelijke regeling uit 1924 stond ruilverkaveling nog geheel in het teken van de landbouw; ruilverkaveling was een middel om ten behoeve van de grondgebruikers, veelal landbouwers, te komen tot een doelmatiger kavelindeling. Hoewel dwang ook al in de Ruilverkavelingswet van 1924 een wezenlijk element vormde – een grondeigenaar kon door een meerderheid van de grondeigenaren in het te herverkavelen gebied worden overstemd – stond het civielrechtelijke element, de ruil van onroerende zaken, voorop. Het gevolg hiervan was dat ook de wettelijke procedure om tot deze ruil te komen, privaatrechtelijk gekleurd was. In de loop der decennia zijn algemene belangen bij herverkaveling evenwel steeds belangrijker geworden. In eerste instantie betroffen deze belangen vooral de landbouwsector. Zo stond na de Tweede Wereldoorlog verhoging van het productievermogen van de grond voorop teneinde bij te dragen aan een goede voedselvoorziening. Later zijn ook niet-agrarische belangen een rol gaan spelen bij de herverkaveling. Tegenwoordig zijn naast de landbouw bijvoorbeeld ook het milieu, de natuur en het landschap van belang. Herverkaveling is in dit verband een instrument om deze verschillende belangen in een relatief klein gebied integraal op elkaar af te stemmen. Hierdoor is veel meer dan voorheen het bestuursrechtelijke element van de herverkaveling voorop komen te staan. Daar komt bij dat wij een reconstructie van de concentratiegebieden van dermate groot belang vinden dat wij een reconstructie uit kracht van wet voorstellen. Beide bestuursrechtelijke elementen – de afweging van verschillende belangen en de reconstructie op initiatief van de rijksoverheid – dienen er naar ons oordeel toe te leiden dat de procedure van totstandkoming van het ruilplan en de rechtsbescherming daartegen op bestuursrechtelijke leest wordt geschoeid, ook al blijft wijziging van eigendomsverhoudingen het onderwerp van de herverkaveling.

Deze overwegingen hebben ons ertoe gebracht de volgende, op de Awb geënte procedure voor te stellen. Gedeputeerde staten stellen op basis van het reconstructieplan een ruilplan vast (artikel 58). Op de voorbereiding van het ruilplan verklaart artikel 75 afdeling 3.4 Awb van toepassing. Dit betekent dat het ontwerp van het ruilplan ter inzage wordt gelegd en dat belanghebbenden over dit ontwerp hun zienswijze naar voren kunnen brengen. Er zij op gewezen dat zulks niet het eerste moment in de procedure is waarop belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van het ruilplan. Zo zal in de fase van het opstellen van het ontwerp van het ruilplan de registratie van pachtovereenkomsten hebben plaatsgevonden (artikel 76), en zullen reeds de zogenoemde wenszittingen (artikel 77) zijn gehouden. Na de terinzagelegging en de ommekomst van de termijn om zienswijzen naar voren te brengen, stellen gedeputeerde staten het ruilplan vast, waarbij zij overeenkomstig de systematiek van de Awb de naar voren gebrachte zienswijzen betrekken. Artikel 75, vijfde lid, bepaalt dat gedeputeerde staten, indien zij overwegen het ruilplan naar aanleiding van de ingekomen zienswijzen anders dan overeenkomstig het

ontwerp vast te stellen, trachten overeenstemming te bereiken met alle belanghebbenden. De wijze waarop gedeputeerde staten aan deze bepaling invulling geven wordt aan hun oordeel overgelaten. Deze voorziening strekt tot behoud van de in de Landinrichtingswet zeer succesvol gebleken constructie dat zo veel mogelijk getracht wordt in onderling overleg met de belanghebbenden overeenstemming te bereiken over hetgeen aan zienswijzen te berde is gebracht. In de praktijk van de Landinrichtingswet blijkt circa 80% van de bedenkingen van belanghebbenden reeds in de fase van de behandeling daarvan door de landinrichtingscommissie te kunnen worden opgelost.

Gekozen is voor rechtsbescherming in twee instanties. Tegen een vastgesteld ruilplan kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een voorafgaande bezwaarschriftprocedure is naar ons oordeel niet noodzakelijk (artikel 79). De bezwaarschriftprocedure zou voor een groot deel immers een duplicering inhouden van de hierboven besproken procedure waarbij gedeputeerde staten voor het nemen van het besluit tot vaststelling van het ruilplan trachten overeenstemming te bereiken met degenen die bedenkingen tegen het ontwerp van dat besluit hebben ingebracht.

De in de Landinrichtingswet voorgeschreven volgorde van de behandeling van bedenkingen tegen onderdelen van het ruilplan – achtereenvolgens de lijst van rechthebbenden, het plan van toedeling en tot slot de lijst der geldelijke regelingen – is in het voorstel niet gehandhaafd. In de Landinrichtingswet, waar de rechterlijke behandeling van bedenkingen tegen de successieve onderdelen van het ontwerp van het ruilplan als het ware is geïncorporeerd in de totstandbrenging van het ruilplan, zijn dergelijke voorschriften essentieel. In het thans voorgestelde stelsel ligt evenwel een reeds genomen besluit tot vaststelling van het ruilplan, met alle drie genoemde onderdelen, in zijn geheel voor. Aan een regeling van de volgorde van behandeling bestaat derhalve geen behoefte, temeer omdat de rechter niet zelf een besluit inzake het ruilplan hoeft te nemen, maar slechts toetst of het besluit van gedeputeerde staten in stand kan blijven. Uit de aard der zaak lijkt het voor de hand te liggen dat de rechter in de praktijk veelal zal beginnen met die onderdelen van beroepen die betrekking hebben op de lijst van rechthebbenden, aangezien zijn oordeel dienaangaande weer zijn weerslag kan hebben op het plan van toedeling en daarmee samenhangende beroepen en tenslotte de lijst der geldelijke regelingen.

Als het ruilplan onherroepelijk is geworden kan het ruilplan worden afgewikkeld. Op basis van het ruilplan stelt een door gedeputeerde staten aangewezen notaris de ruilakte op (artikel 90). Deze wordt uiteindelijk ingeschreven in de openbare registers waarmee voor eigenaren en de inbrengers van een beperkt recht de herverkaveling ten einde is. Voor de afwikkeling van bestaande en nieuwe pachtovereenkomsten bieden de artikelen 84 tot en met 89 van het wetsvoorstel een aparte procedure, die vrijwel ongewijzigd is overgenomen uit de Landinrichtingswet.

4.5.4 Onteigening

Onteigening is zoals gesteld een zwaar instrument. Niettemin verwachten wij dat met name voor de totstandkoming van de varkensvrije zones onteigening, ofschoon dit steeds als «ultimum remedium» zal moeten worden aangemerkt, in het kader van de reconstructie in een enkel geval aangewezen zal blijken.

Voor de goede orde zij daarbij aangetekend dat het wetsvoorstel geen gedwongen verplaatsing kent. Dat kan naar ons oordeel in ons rechtstelsel niet aan de orde zijn. Er geldt dus geen verplichting zich elders te vestigen. Wel kan met toepassing van de voorgestelde onteigenings-

mogelijkheid worden verzekerd dat op een bepaalde plaats een bepaalde bedrijfsactiviteit wordt beëindigd.

Als de in het kader van de reconstructie beschikbare stimulansen, gericht op verplaatsing, zoals het bieden van ruimtelijke mogelijkheden voor vestiging van het bedrijf elders, in voorkomend geval in combinatie met daarop gerichte subsidies, niet toereikend zouden zijn, resteert slechts onteigening als mogelijkheid om het reconstructieplan te realiseren. Wij gaan ervan uit dat steeds eerst zal worden nagestreefd de betrokken doelstellingen langs wegen van vrijwilligheid te bereiken. Voor de procedure wordt aangesloten bij de voor landinrichting gebruikelijke procedure. Dit is gerealiseerd door aan artikel 122, eerste lid, van de onteigeningswet de verwezenlijking van een reconstructieplan toe te voegen als aanleiding voor onteigening. Dit betekent dat onteigening plaats zal vinden op basis van een koninklijk besluit en ten name van de Staat.

4.5.5 De verlening van milieu- en andere vergunningen in het kader van de uitvoering van het reconstructieplan

Zoals in paragraaf 3.3.4 van deze memorie is uiteengezet, laat het voorstel van wet onverlet dat bij de uitvoering van activiteiten in het kader van de reconstructie, zoals bijvoorbeeld de verplaatsing van veehouderijbedrijven, verlening van een milieuvergunning volgens de daarvoor geldende beoordelingskaders van de Wet milieubeheer vereist is. Dit betekent tevens dat ook in het kader van de uitvoering van een eenmaal vastgesteld reconstructieplan, dat op zich reeds aan een milieueffectrapportage zal zijn onderworpen (zie paragraaf 4.4.7 van deze memorie), het opstellen van milieueffectrapporten onvermijdelijk is, mede gezien de nieuwe EU-verplichtingen uit hoofde van richtlijn 97/11/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 maart 1997, betreffende milieueffectbeoordeling voor bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L 73), die in het Besluit milieueffectrapportage 1994 wordt geïmplementeerd. Op grond van die verplichtingen is een milieueffectrapport in ieder geval vereist voor de vestiging of uitbreiding van bedrijven die meer dan 3000 plaatsen voor mestvarkens zullen hebben of meer dan 900 plaatsen voor zeugen. Waar mogelijk zal in het kader van de uitvoering van de reconstructie bezien worden of gecombineerde milieueffectrapporten kunnen worden opgesteld voor meer bedrijven gezamenlijk. Eén en ander zal ter beoordeling staan van het voor de verlening van een zodanige vestiging of uitbreiding van veehouderijbedrijven vereiste milieuvergunning bevoegde gezag, namelijk burgemeester en wethouders van de gemeente waar de betrokken veehouderijen zijn of zullen worden gevestigd.

Naast de vergunningplicht op basis van de Wet milieubeheer behoeft ook de relatie van de uitvoering van het reconstructieplan met andere wettelijke regelingen waarin voorzien is in vergunningen en andere uitvoeringsbesluiten aandacht. Voor de uitvoering van het reconstructieplan kan immers ook buiten de milieuvergunning nadere besluitvorming noodzakelijk zijn in de vorm van vergunningen of andere besluiten. Genoemd worden bijvoorbeeld peilbesluiten van waterschappen, bouwen aanlegvergunningen, vergunningen bedoeld in de Ontgrondingenwet alsmede vergunningen voortvloeiend uit provinciale of gemeentelijke verordeningen. Van deze laatste is de kapvergunning een voorbeeld. Om een en ander tijdig op elkaar te kunnen afstemmen, bevat het wetsvoorstel een procedurele coördinatieregeling (artikelen 39 tot en met 44). Deze zal in de artikelsgewijze toelichting nader worden uiteengezet. Op deze plaats kan worden volstaan met op te merken dat het onderhavige voorstel van wet geen afbreuk doet aan andere regelingen, waar deze de toelaatbaarheid van bepaalde activiteiten afhankelijk stellen van

vergunningen, ontheffingen of andere nadere besluiten, maar dat de procedurele coördinatieregeling beoogt de voortvarende uitvoering van de reconstructie te bevorderen door de voorbereidings- en besluitvormingsprocedures voor de onderscheiden benodigde uitvoeringsbesluiten in de tijd op elkaar af te stemmen.

Het voorgestelde artikel 45 betreft de meer inhoudelijke afstemming tussen uitvoeringsbesluiten op basis van andere wetgeving en het reconstructieplan. Uitgangspunt is dat het reconstructieplan in acht wordt genomen bij besluiten die ter uitvoering van het reconstructieplan moeten worden genomen. Aldus wordt het reconstructieplan een extra toetsingskader voor de betrokken besluiten, dat geldt naast de criteria die op grond van de wettelijke voorschriften waaraan het betrokken uitvoeringsbesluit is ontleend, reeds gelden. De bepaling gaat evenwel niet zo ver dat een eenmaal vastgesteld reconstructieplan in die zin leidend is, dat daardoor wettelijke bepalingen die bij de beslissing omtrent uitvoeringsbesluiten gelden opzij zouden kunnen worden gezet. Aanvankelijk is een dergelijke opzet wel overwogen, waarbij aansluiting zou worden gezocht bij de constructie die in de Deltawet grote rivieren is opgenomen. De artikelen 2 en 4 van die wet komen erop neer dat een plan van uitvoering wordt gemaakt, bij de opstelling waarvan een volledige afweging van alle betrokken belangen plaatsvindt. Vervolgens worden alle vereisten welke gelden voor de afgifte van vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen en andere besluiten, terzijde gesteld aangezien na de vaststelling van het plan van uitvoering het vereiste van een vergunning, ontheffing, etcetera komt te vervallen; ook overigens is bepaald dat andere wettelijke voorschriften, die de uitvoering van het plan belemmeren, buiten toepassing kunnen worden gelaten voorzover dit volstrekt noodzakelijk wordt geacht voor de uitvoering van het plan, tenzij dit in strijd zou zijn met de Grondwet of internationaalrechtelijke verplichtingen. Uiteindelijk zijn wij van oordeel dat voor het onderhavige wetsvoorstel een dergelijke constructie een te zware ingreep in de normale rechtsverhoudingen zou vormen. De Deltawet grote rivieren is in dit verband aan te merken als een noodwet, die de overheid de mogelijkheid moet geven om – na de grote overstromingsrampen van 1993 en 1995 – op een zeer korte termijn de veiligheid van het land tegen overstromingen van de grote rivieren te garanderen. Daarmee is het thans voorliggende wetsvoorstel, welke grote waarde wij hier ook aan hechten, niet te vergelijken. Bovendien moet worden opgemerkt dat het opstellen van reconstructieplannen, waarin alle betrokken belangen volledig zouden moeten worden afgewogen, de opstellers van de plannen voor een welhaast onmogelijke taak zouden stellen, gelet op de veelheid van belangen en actoren in de – omvangrijke – reconstructiegebieden, nog afgezien van de vraag of het draagvlak voor de reconstructieplannen niet in het geding zou komen door een dergelijke opzet.

4.6 De reconstructiecommissie

Ingevolge artikel 6 van het wetsvoorstel stellen provinciale staten voor elk concentratiegebied een of meer reconstructiecommissies in. De reconstructiecommissie is een commissie als bedoeld in hoofdstuk V van de Provinciewet. Overeenkomstig het bepaalde in dat hoofdstuk geschiedt de instelling, en de regeling van de bevoegdheden en samenstelling van dergelijke commissies door provinciale staten. De bepaling van de omvang en ligging van de onderscheiden reconstructiegebieden, en daarmee ook het besluit over hoeveel reconstructiecommissies in de concentratiegebieden worden worden ingesteld is dientengevolge conform het bepaalde in de Provinciewet een aangelegenheid van provinciale staten. Uitdrukkelijk zij hierbij opgemerkt dat het wetsvoorstel niet noopt om het gehele concentratiegebied op te delen in

reconstructiegebieden. De bepaling van het aantal, de omvang en de begrenzing van de onderscheiden te reconstrueren gebieden kan het best worden beoordeeld op regionaal niveau, gelet op de daar aanwezige kennis van de regionale problemen en omstandigheden. Provinciale staten beslissen ook omtrent de taken en bevoegdheden van de reconstructiecommissie. Daarbij zijn legio mogelijkheden, variërend van een commissie die fungeert als overlegplatform tussen alle betrokkenen, een vaste commissie van advies aan gedeputeerde staten, die al of niet in bepaalde gevallen door gedeputeerde staten moet worden geconsulteerd, tot een bestuurscommissie als bedoeld in artikel 82 van de Provinciewet, waarbij provinciale staten bevoegdheden die in het voorstel van wet aan gedeputeerde staten zijn opgedragen, overdragen aan de commissie.

Op twee punten wordt voorgesteld van de regeling van hoofdstuk V van de Provinciewet af te wijken.

Ten eerste geeft artikel 6, eerste lid, aan dat in elk geval tot instelling van reconstructiecommissies wordt overgegaan; de vraag of er wel een commissie zal worden ingesteld is derhalve niet meer aan de orde. Ten tweede is in artikel 6, eerste en tweede lid, in samenhang met artikel 7 van het voorstel een aantal randvoorwaarden gesteld ter zake van de samenstelling van de commissie. De voorschriften omtrent de samenstelling van de reconstructiecommissie, alsmede het dwingend voorschrijven van de instelling van een dergelijke commissie, in welke vorm of met welke bevoegdheden dan ook, vormen afwijkingen van hoofdstuk V van de Provinciewet, dat de betrokken materie volledig aan de vrije beoordeling van provinciale staten laat. Wij achten deze voorzieningen evenwel van een groot belang voor het welslagen van een breed gedragen reconstructie, waarbij de inbreng van alle betrokken geledingen is verzekerd. Bovendien wordt met deze voorzieningen aangesloten op samenwerkingsstructuren – in de vorm van stuurgroepen, projectgroepen, overlegplatforms etcetera – die uit het bestaande gebiedsgericht beleid, als bedoeld in paragraaf 3.1 van deze memorie, bekend zijn, waarop het reconstructieproces ook zo veel mogelijk zou moeten aansluiten en voortbouwen. Aangezien met de reconstructie evenzeer de verwezenlijking van doelstellingen van het rijksbeleid worden gediend, achten wij de getroffen voorzieningen, ook in het licht van het beginsel van de provinciale autonomie inzake de inrichting van het provinciaal bestuursapparaat, noodzakelijk en niet onevenredig.

De leden van de commissie worden in ieder geval benoemd uit de in artikel 7, eerste lid, van het wetsvoorstel genoemde geledingen. Dit zijn in de eerste plaats de gemeenten en waterschappen, gelet op de in paragraaf 4.4.1 uiteengezette bijzondere betrokkenheid van deze overheden bij het reconstructieproces. In de tweede plaats moeten de leden worden benoemd uit de maatschappelijke geledingen landbouw, natuur en landschap, milieu en recreatie. De inbreng van de landbouw zal onontbeerlijk zijn voor een goede werking van de reconstructie. Niet alleen is de dynamiek in de landbouwsectoren een belangrijke drijfveer achter het gehele reconstructieproces, maar ook zijn juist voor de landbouwsector grote veranderingen te verwachten van een aangepaste inrichting voor de concentratiegebieden, gelet op de in hoofdstuk 2 aan de orde gestelde nauwe relaties tussen vraagstukken als veterinaire kwetsbaarheid en belasting van het milieu en de ruimtelijke structuur van – met name – de veehouderij in de concentratiegebieden. Nu verder is bepaald dat vertegenwoordigers van de geledingen natuur, landschap, milieu en recreatie ook in de reconstructiecommissie een plaats zullen krijgen, kan worden vastgesteld dat alle relevante bij de reconstructie betrokken deelbelangen in de commissie zijn vertegenwoordigd. Hoeveel personen uit elke geleding uiteindelijk in de reconstructiecommissie zitting zullen hebben en hoe dus de onderlinge verhoudingen in

ledenaantal tussen de verschillende geledingen zullen liggen, is ter beoordeling aan provinciale staten, die daarover bij het besluit tot instelling van de reconstructiecommissie moeten beslissen. Zij kunnen dit laten afhangen van de situatie in het desbetreffende reconstructiegebied. Gelet op de in het geding zijnde beleidsdoelstellingen van het Rijk is eveneens voorzien dat de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ieder een adviseur aan de reconstructiecommissie toevoegen (artikel 7, vierde lid). Uiteraard zullen deze functionarissen hun adviserende rol niet beperken tot de beleidsterreinen van de benoemende ministers, zij zullen nadrukkelijk alle bij de reconstructie in het geding zijnde rijksbelangen in het oog dienen te houden. Overigens hebben de provincies de mogelijkheid om nog andere adviseurs aan de commissie toe te voegen; hiervan zouden zij ook gebruik kunnen maken door regionale vertegenwoordigers van andere dan de genoemde ministeries als adviseur te betrekken. Bij reconstructieplannen met veel maatregelen op het punt van de waterhuishouding zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan de Hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat in de betrokken provincie.

Evenals dat ten aanzien van gedeputeerde staten het geval is, draagt artikel 8 de Dienst landelijk gebied op om de reconstructiecommissie bij de vervulling van de aan de commissie opgedragen taken ambtelijke bijstand te verlenen. Gedeputeerde staten voegen bovendien aan de commissie een ingenieur van de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers toe (artikel 7, vijfde lid). Zoals dat ook in de Landinrichtingswet het geval is, is de deskundigheid van het Kadaster, alsmede de bij het Kadaster berustende informatie over de rechtstoestand van onroerende zaken, bij de reconstructie van grote waarde en in het geval dat herverkaveling als instrument voor de reconstructie wordt ingezet onontbeerlijk. De ingenieur van het Kadaster wordt door gedeputeerde staten aan de commissie toegevoegd. Aangezien het Kadaster sedert enige jaren is omgevormd tot een zelfstandig bestuursorgaan en er dus geen hiërarchische relatie met een orgaan van de centrale of decentrale overheid meer bestaat, stelt artikel 7, vijfde lid, voor dat de toevoeging geschiedt op voordracht van het bestuur van het Kadaster, opdat het bestuur zijn verantwoordelijkheid voor de inzet van het personeel van het Kadaster behoudt.

Het voorstel van wet laat de mogelijkheid open dat een reconstructiecommissie wordt ingesteld voor een reconstructiegebied dat in meerdere provincies is gelegen. Uit artikel 6, in samenhang met de artikelen 2 en 3, vloeit voort dat een dergelijke commissie wordt ingesteld door provinciale staten van de provincie waar het desbetreffende reconstructiegebied grotendeels is gelegen, in overeenstemming met de overige betrokken provinciale staten. In de praktijk betekent dit dat alle betrokken provinciale staten een gelijkkluidend besluit zullen moeten nemen tot instelling van een commissie en tot regeling van de taken en bevoegdheden van de commissie. Deze ene commissie heeft vervolgens overeenkomstig de bepalingen van de Provinciewet in elke betrokken provincie, conform de onderscheiden instellingsbesluiten van de afzonderlijke provinciale staten, de status van een commissie in de zin van hoofdstuk V van de Provinciewet. In elke betrokken provincie geldt de commissie derhalve krachtens het instellingsbesluit van provinciale staten als provinciaal orgaan van die ene provincie, met de bijbehorende verantwoordingsrelaties ten opzichte van provinciale staten van die provincie. Het spreekt voor zich dat de instelling van een interprovinciale commissie ten behoeve van een reconstructiegebied dat in meerdere provincies is gelegen, van de betrokken provinciale besturen de nodige coördinatie vergt en dat het welslagen van een interprovinciale reconstructie afhankelijk is van de bereidheid van de betrokken provinciebesturen om eventuele verschillen

inzicht omtrent inhoud en aanpak van de reconstructie in onderling overleg op te lossen. In de toelichting op de artikelen 2 en 3 wordt hierop nader ingegaan.

HOOFDSTUK 5. BESTUURLIJK-FINANCIËEL KADER VAN DE RECONSTRUCTIE

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop gelden ten behoeve van de reconstructie kunnen worden ingezet. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de wijze waarop de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tezamen met gedeputeerde staten van de betrokken provincies de gelden programmeren, en de wijze waarop de gelden kunnen worden benut in het kader van de uitvoering, de subsidiëring. In de paragrafen 5.2 en 5.3 worden onderscheidenlijk de programmering en de subsidiëring besproken.

Een en ander dient te worden geplaatst tegen de achtergrond van het taakstellend financieel kader voor de reconstructie, waartoe bij het regeerakkoord is besloten. In dat kader zijn ten bedrage van 800 miljoen gulden gelden gereserveerd voor een reconstructie/kwaliteitsimpuls van de zandgebieden in Zuid- en Oost-Nederland. Van genoemd bedrag is 320 miljoen gulden bedoeld voor deze kabinetsperiode. Met deze inzet van financiële middelen wordt een intensivering beoogd van de inspanningen gericht op het oplossen van de veelal complexe problematiek in de betreffende gebieden, zoals deze in de hoofdstuk 2 van deze memorie is omschreven.

Naast het bedrag van 800 miljoen gulden is voor de reconstructie 200–250 miljoen gulden beschikbaar uit de middelen voor gebiedsgericht beleid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en 50 miljoen gulden beschikbaar gesteld voor de reconstructie in het kader van de Wet herstructurering varkenshouderij. Naast genoemde bedragen behouden de reguliere geldstromen een belangrijke functie voor de reconstructie. Gewezen wordt bijvoorbeeld op het reguliere budget voor landinrichting en voor de aankoop van natuurgebieden.

Tenslotte wordt het van groot belang geacht dat andere overheden en de particuliere sector mede bijdragen aan de financiering van de reconstructie gelet op het profijt dat zij kunnen hebben van de kwaliteitsimpuls die de reconstructie beoogt te bevorderen. Hun financieel «commitment» is onmisbaar en er wordt derhalve uitgegaan van hun bereidheid in financiële zin aan de reconstructie bij te dragen. Waar mogelijk zal tevens beroep worden gedaan op mogelijkheden van medefinanciering uit Europese fondsen.

5.2 De programmering van de geldstroom

5.2.1 Algemeen

De programmering van de geldstroom voor de reconstructie valt uiteen in verschillende fasen, beginnende bij de raming van de bedragen op de rijksbegroting tot de benoeming van en besluitvorming over concrete activiteiten.

De werking van deze cyclus wordt hieronder uiteengezet.

Uitgangspunt is dat de onder paragraaf 5.1 genoemde bedragen (800 miljoen + 250 miljoen gulden) op jaarbasis in gelijke delen op de rijksbegroting worden opgenomen. Daarnaast bevat de rijksbegroting andere gelden die mede ten behoeve van de reconstructie kunnen worden benut.

5.2.2 Het reconstructieplan

De eerste stap in de planningscyclus van de reconstructie vormt het opstellen van reconstructieplannen. Deze plannen betreffen een termijn van ten hoogste twaalf jaren. Zij bevatten ten minste op hoofdlijnen het beoogde einddoel van de reconstructie.

In samenhang daarmee wordt in het reconstructieplan een eerste raming gedaan van de totale kosten die met de uitvoering van het plan zullen zijn gemoeid.

Bij de goedkeuring van de reconstructieplannen kunnen de ministers zich hierover dan ook een goed beeld vormen. Zij kunnen in dat kader hun oordeel geven over de betreffende ramingen, waarbij zij tevens acht zullen slaan op het totaal voor de reconstructie beschikbare budget, op de gestelde beleidsprioriteiten op basis van de rijksuitgangspunten en de nadere uitwerking daarvan doch ook op de samenhang met andere reconstructieplannen, zowel van de desbetreffende provincie als ook van andere provincies.

De goedkeuring zal in ieder geval, anders dan thans het geval is bij plannen op grond van de Landinrichtingswet, niet tevens gelijk gesteld kunnen worden met een concrete financiële toezegging, waarop betrokkenen rechten kunnen doen gelden. Een doelmatige inzet van de gelden is gebaat bij een in de tijd flexibel stelsel. Dit brengt met zich dat het gewenst is dat pas in een zo laat mogelijk stadium harde financiële verplichtingen worden aangegaan. Dit geldt zowel ten opzichte van de provincies als ten opzichte van subsidiabelen. Langjarige verplichtingen zoals thans gebruikelijk in landinrichtingsverband, zijn fnuikend voor een effectieve, snelle realisatie van beleidsdoeleinden.

Het streven naar een flexibel financieel stelsel heeft echter ook een keerzijde, namelijk dat de uitvoering van reconstructieplannen, gelet op de aard van de maatregelen die daarin worden voorgestaan, wel met zekerheid ter hand genomen moet kunnen worden. In het onderhavig voorstel wordt die zekerheid eerst ten volle geboden indien voor een concreet project een concrete subsidietoezegging is gedaan. Dit is dus het moment van subsidieverlening. De verbinding tussen het reconstructieplan en de uiteindelijke subsidietoezegging wordt gelegd door het in paragraaf 5.2.3 nader te bespreken gebiedscontract en het bijbehorende uitvoeringsprogramma.

5.2.3 Het gebiedscontract en uitvoeringsprogramma

In paragraaf 4.5.1 van deze memorie is aangegeven dat in de fase van de uitvoering van een reconstructieplan een verdere concretisering plaatsvindt van de wijze waarop de voorgestelde maatregelen en voorzieningen zullen worden uitgevoerd en dat daarvoor een stelsel van gebiedscontracten en uitvoeringsprogramma's wordt voorgesteld.

Voor een goede planning van de geldstromen is het noodzakelijk dat concreet wordt gemaakt welke activiteiten in welk tijdvak en in welke volgorde zullen worden ondernomen. De belangrijkste functie van het uitvoeringsprogramma, dat gedeputeerde staten ingevolge het voorgestelde artikel 31 moeten vaststellen, is op dit punt inzicht te bieden.

Bij de vaststelling van uitvoeringsprogramma's zullen gedeputeerde staten zich voor het financieel aspect dienen te richten op de mate waarin jaarlijks op de rijksbegroting gelden voor de reconstructie worden opgenomen, dit in het licht van de meerjarenraming. Maar voor de provincies wellicht nog belangrijker is welk deel van dat bedrag bedoeld is voor reconstructieplannen in hun provincie. Het wetsvoorstel bevat daarover geen regeling, omdat regelingen voor verdeelsleutels licht tot onrechtvaardigheden kunnen leiden in een planningsstelsel dat op basis van vele beleidskeuzen in de praktijk vorm dient te krijgen. Bovendien staat voorop dat het stelsel flexibel dient te blijven en dat de gelden uiteindelijk daar terecht dienen te komen waar het beleidsmatig effect het grootst is.

Met het oog op die verdeling van de middelen over de provincies wordt voorgestaan dat de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer overleg voeren met gedeputeerde staten van de betreffende provincies. Voorop staat daarbij dat het het meest duidelijk is als een indicatieve verdeelsleutel kan worden gevonden op basis van objectieve factoren. Gedacht wordt daarbij bijvoorbeeld aan de oppervlakte van het concentratiegebied of de oppervlakte van het buitengebied. Ook kan gedacht worden aan aantallen agrarische bedrijven. Een en ander verdient goed overleg en samenspraak met de provincies. Als een werkbare verdeelsleutel kan worden gevonden, zal deze in beginsel ook voor meer jaren kunnen worden gehanteerd.

Rekening houdend met die indicatieve verdeling kunnen de uitvoeringsprogramma's worden vastgesteld waarbij de middelen worden gerelateerd aan de onderscheiden reconstructieplannen. Deze uitvoeringsprogramma's zullen, teneinde de samenhang te waarborgen met de doeleinden van de reconstructie die het Rijk beoogt te bereiken, vergezeld gaan van de in artikel 33 voorgestelde bestuursovereenkomst. Met deze bestuursovereenkomst wordt niet alleen het politiek/beleidsmatig maar ook het financieel «commitment» van in ieder geval de betrokken ministers en gedeputeerde staten vastgelegd.

Deze bestuursovereenkomst is daarmee op één lijn te stellen met een gebiedscontract. Het stelt partijen in staat met inachtneming van de rijksuitgangspunten en het reconstructieplan, nader te sturen op het realiseren van beleidsprioriteiten in het kader van de uitvoering. Voorts geeft het gebiedscontract op deze wijze in belangrijke mate verdere zekerheid over de middelen voor het realiseren van desbetreffende reconstructieplan. De bestuursovereenkomst wordt vastgelegd voor het tijdvak dat het uitvoeringsprogramma bestrijkt. Dit zal veelal een tijdvak van meer jaren zijn. Teneinde een flexibele inzet van de middelen te kunnen waarborgen wordt daarbij niet gedacht aan een termijn van bijvoorbeeld tien jaren maar veeleer aan termijnen van drie tot vijf jaren. In ieder geval wordt voorgesteld dat het uitvoeringsprogramma om de twee jaar wordt gezien op actualiteit. In dat verband zal tevens dienen te worden gezien of de bedoelde bestuursovereenkomst aanpassing behoeft.

Door te spreken van bestuursovereenkomst wordt duidelijk gemaakt dat dit gebiedscontract niet is gepositioneerd als een overeenkomst naar burgerlijk recht. Het gebiedscontract heeft niet de functie van een definitieve rechtens onherroepelijke financiële toezegging die in de zin van de Comptabiliteitswet als financiële verplichting dient te worden beschouwd. Dit neemt niet weg dat alleen bijzondere zwaarwegende omstandigheden tot inbreuk op de gemaakte afspraken kunnen nopen.

Voor alle duidelijkheid merken wij op dat de aldus als gebiedscontract vormgegeven bestuursovereenkomst slechts één van de varianten is voor gebiedscontracten. Betekenis en vorm van gebiedscontracten zijn immers

ook nog voorwerp van nader onderzoek en overleg in het kader van het gebiedsgericht beleid in de meer brede zin des woords, mede naar aanleiding van de brief van de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 25 juni 1998 aan de Tweede Kamer over «ontstapelen en ontschotten». Ook in het regeerakkoord en de concept-beleidsagenda LNV 1998–2002, wordt hieraan aandacht besteed. Ondergetekenden zijn ervan overtuigd dat deze bestuursovereenkomsten in het kader van de reconstructie een nuttige functie kunnen vervullen en kunnen bijdragen aan een doelmatig proces van uitvoering. De voorstellen dienaangaande in het wetsvoorstel laten ruimte om in de toekomst eventueel ook te kunnen profiteren van die verdere gedachtenontwikkeling.

De voor de reconstructie beschikbare gelden zullen met inachtneming van de gemaakte afspraken over de verdeling van de middelen in het Groenfonds worden gestort (artikel 35). Dit fonds reserveert deze middelen voor het desbetreffende reconstructieplan. Daartoe zullen de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aanwijzingen opstellen ten behoeve van het bestuur van het Groenfonds.

Hiermee worden dan trekkingsrechten voor de provincies gecreëerd op het Groenfonds. Dit biedt, zonder dat nu sprake is van een onherroepelijke financiële toezegging, aan de provincies een genoegzaam duidelijk financieel perspectief op basis waarvan de uitvoering verder vorm gegeven kan worden. De middelen zullen niet per onderwerp maar per reconstructiegebied worden gereserveerd. Er ontstaat dus met deze storting in het Groenfonds ruimte voor de provincies om deze middelen met inachtneming van het uitvoeringsprogramma voor onderscheiden beleidsdoelen in te zetten. Dit bevordert de flexibiliteit in de uitvoering. Hierop zal in de volgende paragraaf nader worden ingegaan.

In de bestuursovereenkomst zullen uiteraard ook afspraken gemaakt kunnen worden over reguliere middelen die voor de reconstructie zullen kunnen worden benut. Mede afhankelijk van de verschillende subsidie-regels zal worden bezien of en zo ja in hoeverre die regels daarop verder aanpassing behoeven. Bijvoorbeeld geldt dit dan de zekerstelling dat afgesproken geldmiddelen ook binnen het kader van de desbetreffende regeling voor reconstructiedoelen kunnen worden gereserveerd.

De bedoelde bestuursovereenkomst wordt tevens benut om gezamenlijk afspraken te maken over de voortgangsbewaking van de uitvoering en de beleidsmatige rapportages daarover; dit mede in het licht van de regels die terzake kunnen worden gesteld op grond van artikel 9, tweede lid. Ditzelfde geldt voor de evaluatie van het uitvoeringsprogramma. Dit bevordert de aansturing van provincies op beleidsdoelen, zoals met de reconstructie voor ogen staat. Het voorkomt beleidsmatige bemoeienis van het rijk met de uitvoering.

5.3 De subsidiëring

Voor de subsidiestromen zullen regels worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn daarvoor primair verantwoordelijk. In voorkomend geval zullen andere ministers daarbij ook betrokken worden. Uiteraard zal overleg met de desbetreffende provincies worden gevoerd bij het opstellen van de subsidieregels. Nog nader wordt verkend op welke wettelijke grondslag de subsidieregels zullen worden gebaseerd, waarbij in ieder geval de Kaderwet LNV-subsidies in het geding is.

Het Rijk zal als eerste de kosten van de reconstructie dragen, onverlet latend dat ervan wordt uitgegaan dat ook andere overheden en het particulier initiatief de bereidheid hebben in betekenende mate een financiële bijdrage te leveren aan de reconstructie.

De bedoelde subsidieregeling is dus een – interdepartementale – rijksregeling. Het ligt in het voornemen alle voor de reconstructie beschikbaar gestelde rijksmiddelen in die regeling samen te brengen. Er ontstaat daarmee één duidelijk kader voor de subsidiëring. De regeling zal, onderscheiden naar onderwerp, de verschillende voorwaarden bevatten waaronder tot subsidieverlening zal kunnen worden overgaan. Naast genoemde middelen kan ook voor de reconstructie beroep gedaan worden op de reguliere subsidiekaders. Voorzover daartoe aanleiding is, kunnen daarover in het in paragraaf 5.2. bedoelde gebiedscontract, afspraken worden gemaakt.

Reden temeer voor het voorstel de subsidiëring in hoofdzaak vorm te geven met een rijksregeling, is dat subsidies die direct of indirect leiden tot bijdragen aan ondernemers, veelal als steun worden aangemerkt in de zin van de artikelen 92–94 van het EG-Verdrag. Het Rijk is aansprakelijk jegens de EU voor dergelijke steunmaatregelen. Bij het opstellen van de subsidieregeling zal dan ook terdege rekening gehouden dienen te worden met de eisen die de EU terzake stelt. De regels zullen als steun dienen te worden aangemeld en door de Europese Commissie moeten worden goedgekeurd.

Door middel van één uniforme regeling wordt daarenboven rechtsgelijkheid gewaarborgd. Ook wordt hiermee voorkomen dat de Europese Commissie op vele verschillende manieren wordt benaderd voor besluitvorming over subsidieregels die ten behoeve van de reconstructie worden benut.

Overigens zal de voorgenomen subsidieregeling, mede in verband met die rechtsgelijkheid, veelal concrete percentages noemen voor subsidieverlening. Dit neemt niet weg dat het de provincies vrijstaat andere middelen voor dezelfde doelen in te zetten. Een collisie-regeling geeft de provincies zo de mogelijkheid die andere geldstromen te benutten. Op deze wijze wordt mede flexibiliteit bevorderd in het gebruik van de beschikbare middelen.

Met inachtneming van de in het Groenfonds gestorte gelden ten behoeve van de reconstructie zullen de provincies beleidsverantwoordelijk zijn voor de besluitvorming over de besteding daarvan. Zij nemen hierbij het gebiedscontract en het daarmee samenhangende uitvoeringsprogramma in acht. De gelden behoeven daartoe niet aan de provincies te worden overgedragen.

Door de storting van de middelen in het Groenfonds wordt tevens bewerkstelligd dat de provincies een algemeen budget ter beschikking hebben ten behoeve van de uitvoering van een reconstructieplan. De gelden worden dus niet per onderwerp gereserveerd.

In de praktijk zal dit ertoe leiden dat de provincies de Dienst landelijk gebied aansturen op de besteding van de middelen. Daarbij heeft deze Dienst de functie van opdrachtnemer. Dit loopt vooruit op de realisatie van de afspraken die over deze dienst met de provincies zijn gemaakt in het kader van het zogenoemde DI-akkoord. Een wetsvoorstel is in voorbereiding dat aan deze afspraken uitvoering geeft. Daarin zal de Dienst landelijk gebied gepositioneerd worden als een verzelfstandigde, maar ook gemeenschappelijke dienst voor provincies en rijk. De Dienst landelijk gebied heeft dus in het kader van de uitvoering van de reconstructie niet een functie van toezichthouder op de uitvoering door de provincies, maar die van uitvoerder die wordt aangestuurd door de provincies. De Dienst is niet beleidsvormend.

Financiële verplichtingen in de zin van de Comptabiliteitswet worden eerst aangegaan op het moment dat concrete subsidietoezeggingen worden gedaan op grond van de bedoeld subsidieregeling. Door op deze wijze te werken wordt voorkomen dat er langjarige en omvangrijke stuwmeren aan financiële verplichtingen ontstaan. Daarenboven bevordert dit een snelle uitvoering. Niet benutte gelden kunnen immers elders of door andere provincies ten behoeve van de reconstructie aangewend.

De voorgenomen subsidies zullen vooral zijn gericht op het geven van een kwaliteitsimpuls ter verbetering van de ruimtelijk-economische structuur en het milieu in de concentratiegebieden. Dit bevordert zo mede een aantrekkelijk en concurrerend woon- en werkklimaat in die gebieden. Belangrijke onderwerpen voor de besteding van de beschikbare gelden zullen onder meer zijn:

- het ondersteunen en stimuleren van varkensvrije zones;
- herstel van watersystemen, zoals beekdalen;
- revitalisering van het landschap;
- stimulering van bedrijfsuitplaatsingen en bedrijfsbeëindiging;
- ondersteuning bij omschakeling en verbreding van de landbouw;
- vergroting van de recreatieve mogelijkheden;
- verbetering van de milieukwaliteit.

Een en ander biedt een ruim scala aan mogelijkheden, hetgeen noopt tot het stellen van prioriteiten. In de programmatische kaders van het wetsvoorstel, zoals onder andere beschreven in paragraaf 5.2, worden daartoe de keuzen gedaan. Die prioriteiten zijn erop gericht dat de gelden zo veel mogelijk daar worden ingezet waar de grootste cumulatie van problemen is en waar de grootste potenties bestaan voor verbetering van de ecologische en ruimtelijke kwaliteit. De provincies zullen als eerste voor de selectie verantwoordelijk zijn.

Daarnaast is het uit het oogpunt van kosten-efficiency van belang aan te haken bij gebieden waar voorgenomen of lopende ruimtelijke ingrepen leiden tot meerwaarde voor het buitengebied.

Tenslotte wordt in verband met de subsidies nog gewezen op de voorgestelde artikelen 45 en 46. Zoals meer vermeld is van groot belang dat het reconstructieplan eenduidig tot uitvoering kan worden gebracht. Hiertoe zijn in bedoelde artikelen twee voorzieningen getroffen. In de eerste plaats wordt het reconstructieplan steeds in acht genomen bij besluiten, genomen op aanvragen ingediend in het kader van het reconstructieplan. Meer in het bijzonder voor subsidies wordt voorgesteld dat die niet worden verstrekt als zij strijdig zouden zijn met het reconstructieplan. Hiermee wordt voor alle zekerheid een drempel opgeworpen tegen het bevorderen van maatregelen of activiteiten die haaks staan op hetgeen met de reconstructie wordt beoogd. Dit zou verspilling van subsidiegelden zijn.

Als een van de uitzonderingen op de hoofdregel dat het Rijk de kosten van de reconstructie draagt wordt ingevolge artikel 93, derde lid, van het wetsvoorstel voorgesteld de kosten van de reconstructie ook in rekening te brengen bij de betrokken eigenaren. Dit geldt daar waar herverkaveling aan de orde is en waar het gaat om de zogenoemde gebruikelijke «eigen bijdrage» bij het verlenen van subsidies.

In dit verband wordt ten aanzien van het onderwerp herverkaveling gewezen op het voorstel om hierbij af te wijken van de in de tot op heden in de landinrichting gebruikelijke financieringsstructuur in de vorm van de landinrichtingsrente. Voorgesteld wordt dat de voor de herverkaveling verschuldigde bedragen eenmalig in rekening worden gebracht. De wijze van financiering daarvan wordt aan de betrokkenen zelf gelaten. Hieraan

liggen vooral redenen van doelmatigheid ten grondslag. Het beheer van deze langjarige geldstromen stelt het Rijk voor aanmerkelijke administratieve lasten.

HOOFDSTUK 6. LASTEN VOOR OVERHEID, BURGERS EN BEDRIJVEN

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt door een gewijzigde inrichting van de concentratiegebieden een positieve impuls te geven aan zowel de agrarische structuur, alsmede aan de kwaliteit van van natuur, bos, landschap, recreatie, water en milieu. Hierbij wordt voortgebouwd op de dynamiek in de landbouw in de concentratiegebieden, die voortvloeit uit de lopende herstructurering van de varkens- en pluimveehouderij. Naast de directe kosten van de voorgenomen reconstructie, bestaande uit kosten voor grondverwerving, onteigening en herverkaveling, kosten voor vergoeding van planschade en dergelijke, kosten voor de aanleg van infrastructurele voorzieningen, en kosten voor wijzigingen in de waterhuishouding, zullen de voor de reconstructie beschikbare middelen dan ook eerst en vooral worden ingezet om de reeds aanwezige dynamiek in de landbouw gericht te kunnen ondersteunen.

Mede gelet op de opzet van het wetsvoorstel, waarbij de concrete inhoud van de reconstructie eerst bekend is na vaststelling van provinciale reconstructieplannen, kunnen de bedrijfseffecten en -gevolgen slechts kwalitatief beschreven worden.

In het kader van de reconstructie kunnen de gevolgen van de veranderingen waarmee agrarische ondernemers worden geconfronteerd als gevolg van de herstructurering van de veehouderijsectoren voor een deel worden opgevangen. Noodzakelijke ondernemersbeslissingen, of het nu gaat om bedrijfsbeëindiging of om gewijzigde voortzetting, al dan niet op een andere locatie, worden bevorderd en ondersteund. Dat geschiedt in de eerste plaats aan de hand van de in het wetsvoorstel verankerde afstemmingsmechanismen op het gebied van ruimtelijke ordening, en voorts in voorkomend geval mogelijk door financiële ondersteuning. De reconstructie kan aldus bijdragen aan blijvend betere productieomstandigheden, zowel in het algemeen belang als in het belang van de betrokken ondernemers.

Het wetsvoorstel is dan ook primair faciliterend van aard. Het wetsvoorstel heeft in principe betrekking op alle agrarische bedrijven in de concentratiegebieden. Lang niet alle in totaal ruim 40 000 agrarische bedrijven in die gebieden zullen evenwel daadwerkelijk in de reconstructie betrokken zijn.

Ondanks het faciliterend karakter van het voorstel, zijn er ook bedrijven die met extra lasten zullen worden geconfronteerd. Het betreft met name die bedrijven, ten aanzien waarvan meer dwingende maatregelen zullen worden genomen indien mocht blijken dat met stimulerende maatregelen alleen de voorgestane gewijzigde inrichting van de concentratiegebieden niet zal worden gerealiseerd. In het bijzonder zij hier gewezen op de realisatie van de voorgenomen varkensvrije zones. Voorts worden ook bedrijven die zijn betrokken bij een herverkaveling voor een deel van de kosten van de herverkaveling aangeslagen, op de wijze zoals dat ook in de Landinrichtingswet het geval is. Door bij de ligging van de varkensvrije zone zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande natuurgebieden, infrastructuur en stedelijke bebouwing, kan het aantal bedrijven dat op deze wijze met aanvullende lasten wordt geconfronteerd, zo klein mogelijk worden gehouden. Op deze wijze wordt het aantal varkenshouderijen dat in de varkensvrije zone is gelegen, reeds op voorhand beperkt. Ook vanuit een kosteneffectieve benadering ligt dit voor de hand. Voorzover wij nu

kunnen overzien zal de reconstructie leiden tot verplaatsing of beëindiging van een aantal bedrijven dat eerder enige tientallen dan honderden per concentratiegebied zal omvatten. Een ruwe schatting van de kosten van de vorming van varkensvrije zones, gerelateerd aan een dergelijk aantal bedrijfsverplaatsingen of -beëindigingen, en rekening houdende met autonome ontwikkelingen binnen de landbouw, onder andere ten gevolge van de herstructurering van de veehouderijsectoren, is dan dat 100 tot 200 miljoen gulden van het totaal beschikbare bedrag aan dit onderdeel van de reconstructie zal moeten worden besteed.

De plaatsbepaling van de varkensvrije zones zal ook doorslaggevend zijn voor de mate waarin primaire bedrijven besluiten al dan niet bestaande relaties met toeleverende en afnemende bedrijven te intensiveren of juist ten faveure van andere bedrijven te beëindigen. Hierbij zij evenwel aangegeven dat in een aantal gevallen het afbreken van bestaande relaties mede wordt beoogd, namelijk daar waar bestaande relaties leiden tot onnodig grote veterinaire risico's door transporten van grote aantallen levende dieren over grotere afstanden.

Aanvullende lasten voor het agrarisch bedrijfsleven zouden ook kunnen voortvloeien uit gewijzigde gebruiksfuncties van percelen in de omgeving van het bedrijf die het gevolg is van de voorgestane herinrichting. Hierdoor kan de aard van de omgeving veranderen van een overwegend agrarisch gebied naar een gebied met bijvoorbeeld een natuurfunctie of een woonbestemming. Mogelijkheden voor de bedrijfsontwikkeling zouden door met name de ammoniakken geurhinderregels dientengevolge kunnen worden beperkt.

Ook hier is het sterk afhankelijk van de inhoud van de onderscheiden reconstructieplannen of dergelijke beperkingen in ontwikkelingsmogelijkheden van landbouwbedrijven zich voordoen. Het uitgangspunt is immers dat een zodanig integrale afweging van de diverse betrokken belangen plaatsvindt, dat de voorgestelde herinrichting van de concentratiegebieden recht doet aan zowel de ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw, als aan de belangen van de andere gebruiksfuncties in deze gebieden. In incidentele gevallen moet het evenwel niet uitgesloten worden geacht dat bij het streven naar een zo goed mogelijke ruimtelijke indeling van het reconstructiegebied een aantal bedrijven met aanvullende beperkingen als hier bedoeld wordt geconfronteerd.

Tegenover de lasten die uit de uitvoering van een reconstructieplan zouden kunnen voortvloeien staat dat met de reconstructie aan de concentratiegebieden een zodanige kwaliteitsimpuls kan worden gegeven dat de economische en sociale structuur van de reconstructiegebieden als geheel verbeterd wordt. Het woon-, werk- en leefklimaat in de concentratiegebieden zal met de aanpak van de cumulatie van problemen die zich aldaar voordoen kunnen worden verbeterd. Daarmee ontstaan ook nieuwe kansen, zowel voor de bestaande agrarische en andere bedrijven, maar ook voor nieuwe vormen van bedrijvigheid. De verbetering van de landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit, met andere woorden, de «esthetische» aspecten van de reconstructie, zullen bijvoorbeeld ook hun weerslag hebben op de recreatieve aantrekkelijkheid van deze gebieden.

Het voorgaande doet er niet aan af, dat daar waar de reconstructie er in voorkomend geval toe zou leiden dat de met de reconstructie verbonden lasten voor sommige bedrijven als onevenredig hoog zouden moeten worden aangemerkt, wij voornemens zijn om terzake voorzieningen te treffen, bijvoorbeeld in het kader van de nog nader vast te stellen subsidieregeling. Hierbij zou een aanpak kunnen worden gevolgd die overeenkomt met het pakket aan flankerende maatregelen ter zake van de structuurverandering in de varkenshouderij dat de eerste ondergetekende

op 16 november 1998 aan de Tweede Kamer heeft medegedeeld (kamerstukken II 1998/99, 25 448, nr. 8); elementen waaraan in dat verband kan worden gedacht zijn het bevorderen van de sociaal-economische voorlichting, het verruimen van financiële armslag voor voort te zetten bedrijven, gerichte impulsen voor toekomstgerichte ondernemers en dergelijke.

Het wetsvoorstel bevat geen regels die rechtstreeks zien op de exploitatie van bedrijven. Het voorstel zal er derhalve niet toe leiden dat de administratieve lasten zullen toenemen.

Voorzover de reconstructie mede betrekking zal hebben op verbeteringen aan het hydrologisch systeem, zal dit kunnen leiden tot een verhoging van de waterschapslasten. In beginsel wordt hierbij uitgegaan van een medefinanciering van de waterschappen.

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het onderhavige voorstel wordt het volgende opgemerkt. De reconstructie bestaat vooral uit het treffen van inrichtingsmaatregelen, waarbij de realisatie voor een groot deel zijn beslag kan krijgen door facilitering van reeds in gang gezette autonome ontwikkelingen. Grote handhavingsspanningen zijn niet aan de orde. Voor de opgenomen verplichtingen tot het dulden van de uitvoering van bepaalde handelingen op gronden als metingen en graafwerkzaamheden is voorzien in een bestuursdwangbevoegdheid, waardoor ook oplegging van een dwangsom mogelijk is. Een tweetal verbodsbepalingen is strafrechtelijk gesanctioneerd. Gelet op de ervaringen uit de landinrichtingspraktijk wordt hier geen taakverzwaring van enige omvang voor het strafrechtelijk apparaat voorzien. Een groot deel van de uitvoeringslasten voor de centrale overheid zullen zijn gelegen in de gebruikelijke administratieve controles op te verstrekken subsidies. Vooral de Dienst landelijk gebied (DLG) en de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hebben op dit aspect een taak. Bij de daadwerkelijke uitvoering van een herverkaveling zullen gedeputeerde staten een beroep kunnen doen op de ambtelijke bijstand van de DLG. Vooreerst zal hiertoe een beroep worden gedaan op het reguliere apparaat.

De gevolgen voor de rechterlijke macht worden verwaarloosbaar ingeschat. Daarbij wordt deze reconstructie afgezet tegen de belasting van de rechter bij landinrichtingsprojecten. Verwacht wordt dat evenwichtige vaststelling van de reconstructieplannen in belangrijke mate op consensus bij de justitiabelen kan rekenen. In het traject van de uitvoering zal dit er dan toe leiden dat er over het algemeen weinig aanleiding zal zijn tot het starten van bezwaar- en beroepsprocedures.

Eén aspect verdient in relatie tot de belasting van de rechterlijke macht nog aandacht. Door de voorgestelde bestuursrechtelijke afdoening van beroepen tegen het ruilplan zal er binnen de rechterlijke macht een verschuiving in belasting plaatsvinden van de civiele kamers van de rechtbank en de Hoge Raad naar de bestuurskamers van de rechtbank onderscheidenlijk de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hoewel onderdelen van de rechterlijke macht derhalve meer zullen worden belast, zal ons voorstel per saldo naar verwachting niet leiden tot een verhoging van de belasting van de rechterlijke macht als geheel.

De provincies en andere overheden zullen ter uitvoering van de wet belangrijke taken krijgen. De DLG zal de provincies bijstaan bij de opstelling en de uitvoering van reconstructieplannen. De voorgenomen maatregelen liggen sterk in het verlengde van de reguliere taken die

provincies, gemeenten en andere overheden in de reconstructiegebieden thans reeds ontplooiën. Dit geldt mede voor de werkzaamheden van de DLG.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Het begrip concentratiegebied is ontleend aan de Wet herstructurering varkenshouderij. In bijlage B bij die wet is een kaart opgenomen met de begrenzing van de concentratiegebieden Oost en Zuid, alsmede een lijst van de gemeenten die de gebieden omvatten. Dezelfde begrenzing van de concentratiegebieden is opgenomen in de bijlage bij de Wet verplaatsing mestproductie. Om te voorkomen dat bij het voorliggende voorstel van wet opnieuw dezelfde bijlage zou worden opgenomen, wordt voorgesteld te volstaan met een verwijzing naar de bijlage bij de Wet herstructurering varkenshouderij. De concentratiegebieden vormen de ruimst denkbare begrenzing van de gebieden waarbinnen uiteindelijk reconstructie zal plaatsvinden. De exacte begrenzing van de te reconstrueren gebieden wordt opgenomen in de reconstructieplannen. Voor deze gebieden hanteert het wetsvoorstel het begrip reconstructiegebied.

Zoals in paragraaf 2.2.1 van deze memorie is uiteengezet worden in het kader van de reconstructie alleen voor de varkenssector diervrije zones nagestreefd. Ontwikkelingsgebieden waar vestiging of uitbreiding ruimtelijk zal worden toegestaan, zijn van belang om de varkensbedrijven uit de varkensvrije zones elders een vestigingsplaats te kunnen bieden. De ontwikkelingsgebieden zijn evenwel blijkens de definitie – die van veehouderij in het algemeen spreekt – niet bedoeld als exclusief voor de varkenssector, aangezien de reconstructie over een breder spectrum een kwaliteitsimpuls beoogt te geven.

De bepaling van de omvang van ontwikkelingsgebieden is een zaak van de provincies. Het kan gaan om gebieden van een grotere omvang, waar grotere aantallen veehouderijbedrijven een plaats zouden kunnen vinden, maar ook bestaande veehouderijlocaties van beperkte omvang, mogelijk zelfs ter grootte van één of enkele bedrijven, kunnen als zodanig worden behouden door de aanwijzing als ontwikkelingsgebied.

De aard van de toe te stane veehouderijactiviteiten in de onderscheiden ontwikkelingsgebieden is eveneens een aangelegenheid die bij de vaststelling van het reconstructieplan nader kan worden ingevuld; daarbij kan rekening worden gehouden met de omstandigheden ter plaatse.

De begrippen herverkaveling, blok, eigenaar, rechthebbende en openbare registers zijn ontleend aan de Landinrichtingswet en wijken daar voor de toepassing van het onderhavige wetsvoorstel niet van af.

Artikelen 2 en 3

Het voorstel laat de mogelijkheid open dat de grenzen van een reconstructiegebied zodanig worden gekozen, dat het in meer dan een provincie is gelegen. In dat geval kunnen derhalve twee, of mogelijk zelfs drie verschillende provincies bij één en dezelfde reconstructie betrokken zijn. In verband daarmee is het noodzakelijk om voorzieningen te treffen ter zake van de in het wetsvoorstel aan gedeputeerde en provinciale staten toegekende verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. Uit het voorgestelde artikel 2 vloeit voort dat – tenzij anders bepaald wordt – bij een interprovinciaal reconstructieplan gedeputeerde en provinciale staten van de provincie, waar het reconstructiegebied voor het grootste deel gelegen is, daarmee belast zijn.

In die gevallen waarin het voorstel overeenstemming tussen alle betrokken gedeputeerde of provinciale staten vereist, kan het voorkomen dat de besturen van de betrokken provincies – ook al bestaat er een gemeenschappelijk belang in het welslagen van de reconstructie – geen overeenstemming bereiken over de te volgen lijn. Wij staan evenwel niet voor om te voorzien in een wettelijke procedure om eventuele verschillen in inzicht te doorbreken. Voorop staat de vrijwillige samenwerking van de verschillende provinciale besturen; als de meningsverschillen niet in der minne overbrugbaar blijken, kunnen in voorkomend geval de provinciebesturen de oorspronkelijk voorgenomen begrenzing van het reconstructiegebied aanpassen in die zin dat het wordt opgesplitst in verschillende reconstructiegebieden die elk op het grondgebied van een provincie zijn gelegen.

Artikelen 4 en 5

In artikel 4 zijn de doelstellingen van het voorstel ten algemene verwoord; de in artikel 5 gegeven opsomming van maatregelen en voorzieningen die in ieder geval deel uit zullen maken van een reconstructie vloeit voort uit de voor de reconstructie geformuleerde rijksuitgangspunten. Zoals in hoofdstuk 2 en 3 van deze memorie is gememoreerd, betreffen deze drie onderwerpen de kern van de problematiek in de concentratiegebieden.

Artikelen 6 tot en met 8

Voor een toelichting op deze artikelen zij verwezen naar de paragrafen 4.4.1 en 4.6 van deze memorie.

Artikel 9

Verwezen zij naar het gestelde in paragraaf 4.2.2 van deze memorie.

Artikel 10

Met de zinsnede «gedeputeerde staten van de provincies waarin de concentratiegebieden zijn gelegen» wordt duidelijk dat de bestuurlijke afspraken omtrent de beleidsinzet en de daarvoor beschikbaar te stellen middelen, alsmede de identificatie van prioriteiten, geschiedt door het Rijk enerzijds en de gezamenlijke provincies waarin reconstructie plaats zal vinden anderzijds. In het kader van die gezamenlijke afspraken worden vervolgens op basis van de uitvoeringsprogramma's, bedoeld in artikel 31, de beschikbare middelen voor de onderscheiden reconstructieplannen in samenspraak met de afzonderlijke betrokken provincies vastgesteld.

Artikel 11

Evenmin als het aantal reconstructiegebieden is voorgeschreven, is een bepaling opgenomen over het aantal reconstructieplannen dat moet worden vastgesteld. Het enige vereiste dat uit de wettekst voortvloeit (artikel 11, eerste lid) is dat voor elk concentratiegebied ten minste één reconstructieplan wordt vastgesteld en dat in ieder concentratiegebied bijgevolg ten minste één reconstructiegebied zal zijn gelegen.

Overwogen is in het wetsvoorstel de mogelijkheid op te nemen het reconstructieplan in gedeelten te laten vaststellen. Hiervan is evenwel afgezien omdat in dat geval het integrale karakter van het reconstructieplan in gevaar zou komen. Door de mogelijkheden tot uitwerking en wijziging van het reconstructieplan is het planstelsel voldoende flexibel.

Het tweede lid geeft de eisen aan die aan de inhoud van het reconstructieplan worden gesteld. Ten algemene is hierop in paragraaf 4.3 van deze memorie reeds ingegaan.

Ingevolge het derde lid moet in het reconstructieplan worden aangegeven op welke onderdelen het reconstructieplan zal worden uitgewerkt. In het tijdsbestek dat is voorzien voor de opstelling van het reconstructieplan is het immers niet mogelijk om alle onderdelen van het plan tot in detail uit te werken. Dit is ook niet wenselijk aangezien de reconstructie een voortschrijdend proces is, waarbij naarmate de tijd verstrekt de inzichten omtrent de meest wenselijke inhoud van de te treffen maatregelen en voorzieningen aan verandering onderhevig zullen zijn.

De ingevolge het tweede lid, onderdeel i, en het vierde lid, te vervaardigen kaarten dienen niet alleen de inzichtelijkheid van de ruimtelijk relevante onderdelen van het reconstructieplan, maar zijn daarnaast van groot belang in verband met de wijze waarop de overeenkomstig het vijfde en het zesde lid aangeduide onderdelen van het reconstructieplan doorwerken naar de streken bestemmingsplannen. Terzake zij verder verwezen naar paragraaf 4.4.5 van deze memorie.

Artikel 12

Artikel 12 is toegelicht in paragraaf 4.3 van deze memorie.

Artikel 13

In het kader van de opstelling van het reconstructieplan geeft artikel 13 een aan artikel 9 van de Landinrichtingswet ontleende regeling ter zake van het dulden van het betreden van gronden en het verrichten van werkzaamheden door of vanwege gedeputeerde staten.

Artikel 14

Op de achtergronden van de in het tweede lid voorziene bestuurs-overeenkomst is in paragraaf 4.2.1 van deze memorie reeds ingegaan. Hier zij nog vermeld dat onder betrokken gemeenten en waterschappen niet alleen moeten worden begrepen de gemeenten en waterschappen op het grondgebied waarvan het reconstructiegebied geheel of ten dele is gelegen, maar ook gemeenten en waterschappen die, ofschoon zij zelf niet gelegen zijn binnen het reconstructiegebied, zouden kunnen worden geraakt door de in het kader van reconstructie te treffen maatregelen en voorzieningen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan wijzigingen in de waterhuishouding ter bestrijding van verdroging in het reconstructiegebied, die leiden tot vernatting van delen van buiten het reconstructiegebied gelegen gemeenten, waardoor deze minder geschikt worden voor de daaraan toegekende gebruiksfuncties, of die een aangrenzend waterschap noodzaken tot een gewijzigd peilbeheer.

Artikel 15

Voorgesteld wordt op de voorbereiding van het reconstructieplan de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.5.6 van de Awb van toepassing te verklaren. Omdat de systematiek van deze paragraaf ervan uitgaat dat de voorbereiding van een besluit geschiedt door het bestuursorgaan dat het besluit uiteindelijk ook zal nemen, terwijl het hier gaat om de voorbereiding door gedeputeerde staten van een besluit waarover uiteindelijk in de vergadering van provinciale staten zal worden beraadslaagd en besloten, zoals bedoeld in artikel 159 van de Provinciewet, is in het eerste lid tot uitdrukking gebracht dat gedeputeerde staten de voorbereidingsprocedure van de Awb zullen voeren.

Van het ontwerp wordt ingevolge artikel 3:30, eerste lid, juncto artikel 3:19, tweede lid, onderdelen b en c, van de Awb mededeling gedaan door kennisgevingen in dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen. Van de mogelijkheid die artikel 3:30, eerste lid, Awb, biedt is gebruik gemaakt om artikel 3:19, tweede lid, onderdeel a, van de Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren, hetgeen betekent dat het ontwerpconstructieplan zoals dat door gedeputeerde staten is opgesteld, eveneens ter inzage wordt gelegd, en wel voor een termijn van vier weken.

Aangezien de desbetreffende gemeenten en waterschappen bij de opstelling van het ontwerp zijn betrokken, wordt voorgesteld gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel 3:30, tweede lid, van de Awb biedt om de toepassing van dat artikellid (inzake voorafgaande kennisgeving aan betrokken bestuursorganen voor de bekendmaking van het ontwerp) uit te sluiten.

Ingevolge artikel 3:32, eerste lid, van de Awb, heeft een ieder de mogelijkheid bedenkingen naar voren te brengen. Daarbij is de in dat artikellid genoemde termijn door artikel 15 van het onderhavige wetsvoorstel verlengd van twee naar vier weken. De verregaande consequenties die de vaststelling van het reconstructieplan voor alle belanghebbenden kan hebben, rechtvaardigen zulks alleszins.

Artikel 16

Provinciale staten kunnen bij de vaststelling van het reconstructieplan overeenkomstig de systematiek van de Awb zo veel als zij menen te moeten doen, rekening houden met ingediende bedenkingen, voorzover gedeputeerde staten dat niet reeds hebben gedaan door aanpassingen in het ontwerp dat zij aan provinciale staten voorleggen.

Artikel 17

Op de achtergronden van het vereiste van ministeriële goedkeuring is in paragraaf 4.4.2 van deze memorie ingegaan. Hier zij volstaan met de opmerking dat indien een reconstructieplan niet zou sporen met de rijksuitgangspunten, hetgeen overeenkomstig het voorgestelde artikel 9 vereist is, goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht.

Het stelsel van het wetsvoorstel, met inbegrip van de aandachtspunten voor de inhoud van een reconstructieplan die in de rijksuitgangspunten, zoals opgenomen in de bijlage, zijn geformuleerd, waarborgt in hoge mate dat reconstructieplannen dusdanig worden opgesteld dat onthouding van goedkeuring alleen in uitzonderlijke gevallen aan de orde zal zijn.

Artikelen 18 tot en met 24

De in artikel 18 opgenomen mogelijkheid tot uitwerking van het reconstructieplan is naast de mogelijkheid tot wijziging een belangrijke waarborg voor een flexibel planstelsel. De mogelijkheid tot planuitwerking is ontleend aan artikel 85 van de Landinrichtingswet.

Het stelsel van het wetsvoorstel is aldus dat bij het reconstructieplan zelf in ieder geval de hoofdlijnen van de voorgenomen reconstructie moeten worden opgenomen, terwijl voor meer gedetailleerde besluiten, en bijvoorbeeld die besluiten die meer op perceelsniveau betrekking hebben dan op de contouren van het reconstructieplan als geheel, uitwerking kan plaatsvinden. Hieruit volgt ook het voornaamste verschil tussen uitwerking en wijziging van het reconstructieplan: in het geval van uitwerking blijven de hoofdlijnen van het eerder vastgestelde reconstructieplan onverlet, terwijl – afhankelijk overigens van de aard van de wijziging – een

wijziging van het reconstructieplan ook kan leiden tot wezenlijke veranderingen in het reconstructieplan.

Als de reconstructie mede herverkaveling zal omvatten, zal krachtens artikel 18, eerste lid, in ieder geval deze herverkaveling nader worden uitgewerkt. Hier is immers bij uitstek sprake van zeer gedetailleerde afwegingen tot op perceelsniveau.

Aangezien de uitwerking van het reconstructieplan na de vaststelling daarvan als onderdeel van het reconstructieplan geldt, is de in artikel 19, eerste lid, gegeven opsomming van de mogelijke inhoud van een uitwerkingsplan sterk vergelijkbaar met hetgeen in artikel 11, tweede lid, ten aanzien van het reconstructieplan is bepaald.

Krachtens artikel 19, eerste lid, onderdelen d en e, en tweede lid, onderdelen c en d, van het wetsvoorstel kunnen in de uitwerking van het reconstructieplan de toewijzing en de regeling van eigendom, beheer en onderhoud van zaken van openbaar nut worden geregeld. Anders dan in de Landinrichtingswet het geval is, wordt voorgesteld voor deze toewijzing geen apart plan – in de Landinrichtingswet begrenzingsplan genoemd – meer te laten opstellen maar de toewijzing direct in het uit te werken reconstructieplan te regelen. Artikel 19, eerste lid, onderdelen d en e, heeft betrekking op de toewijzing en regeling van eigendom, beheer en onderhoud van zaken die zijn gelegen buiten een te herverkavelen blok. Voor alle duidelijkheid zij erop gewezen dat deze artikelonderdelen bijgevolg ook toepassing kunnen vinden, indien van het herverkavelingsinstrument geen gebruik zal worden gemaakt. Het betreft hier zaken waarover de beschikking zal worden verkregen door middel van verwerving of onteigening. Artikel 19, tweede lid, onderdelen c en d, betreft de toewijzing en de regeling van eigendom, beheer en onderhoud van zaken die binnen een blok zijn gelegen. Aan toepassing van deze onderdelen wordt alleen toegekomen indien bij de uitwerking van het reconstructieplan herverkaveling als maatregel in het reconstructieplan wordt opgenomen; zij zien dan ook op zaken waarover in het algemeen de beschikking zal worden verkregen door toepassing van de zogenoemde korting bij herverkaveling, neergelegd in het voorgestelde artikel 67 (zie verder de toelichting op de artikelen 58 tot en met 80 en paragraaf 4.5.3 van deze memorie), al is ook ten aanzien van deze zaken verwerving of onteigening niet uitgesloten.

Voor de toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud, of deze nu betrekking heeft op zaken binnen of buiten een te herverkavelen blok, geven de artikelen 20 tot en met 24 de criteria voor deze toewijzing en regelen de gevolgen daarvan voor het beheer en onderhoud. Deze artikelen zijn ontleend aan de artikelen 132 tot en met 137 van de Landinrichtingswet.

De verkrijging van de krachtens artikel 19, eerste of tweede lid toegewezen eigendom vergt een aparte uitvoeringshandeling, te weten het opstellen van een akte en de inschrijving daarvan in de openbare registers. Om deze reden wordt voorgesteld de verkrijging van de toegewezen eigendom niet in hoofdstuk 2 maar in hoofdstuk 3 van het voorstel van wet te regelen, en wel in artikel 48 voor de voorzieningen die buiten een blok zijn gelegen en in artikel 90, derde lid, voor de binnen een blok gelegen voorzieningen. De verkrijging van het beheer en onderhoud van de betrokken voorzieningen is een rechtstreeks rechtsgevolg van de toewijzing in het reconstructieplan en heeft daarom een plaats in hoofdstuk 2.

Artikel 25

Dit artikel is ontleend aan artikel 10 van de Landinrichtingswet, met dien verstande dat het derde lid is gepreciseerd door de toevoeging dat een recht ten aanzien van gebouwen tegen de wil van de eigenaar in het kader van reconstructie niet wordt gewijzigd, maar dat dat uiteraard wel voorwerp van onteigening kan zijn. Daarmee verliest de in artikel 10, vierde lid, van de Landinrichtingswet opgenomen afwijkingsclausule zijn betekenis; deze is in het voorstel dan ook niet overgenomen. Overigens heeft het derde lid ten opzichte van de Landinrichtingswet in betekenis ingeboet. Bij een herverkaveling ingevolge de Landinrichtingswet worden alle zaken in een te herverkavelen blok opgenomen in de lijst van rechthebbenden en het plan van toedeling, waarbij de bedoelde bepaling erop neerkomt dat een recht op een gebouw in het plan van toedeling op dezelfde wijze moet worden opgenomen als in de bestaande situatie het geval is. Zoals in paragraaf 4.5.3.2 van deze memorie is toegelicht, wordt in het voorstel het ruilplan beperkt tot de daadwerkelijk te herverkavelen zaken. Hierdoor is het derde lid nog slechts van belang om gebouwen als zodanig van de herverkaveling uit te sluiten. Voor een toelichting op de verhouding tussen het derde lid en artikel 51, derde lid, wordt verwezen naar de toelichting op dat artikel.

Artikel 26

Wijziging van een reconstructieplan kan geschieden op initiatief van de provincies, maar eveneens naar aanleiding van een verzoek daartoe van de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Dat laatste kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien zou worden besloten een nieuwe infrastructuurle voorziening van nationaal belang door een reconstructiegebied aan te leggen.

Een wijziging van het reconstructieplan komt blijkens het derde lid op dezelfde wijze tot stand als een initieel reconstructieplan; ook in een wijziging kan, aangezien ook artikel 18 van toepassing is, worden voorzien in nadere uitwerking.

Artikel 27

Voor een toelichting op artikel 27 zij verwezen naar paragraaf 4.4.5 van deze memorie.

Artikel 28

Op de bekendmaking zijn de bepalingen van afdeling 3.6 van de Awb van toepassing. Bekendmaking vindt, overeenkomstig artikel 3:42 van de Awb, plaats door kennisgeving van het plan of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. Gelet op de omvang die een reconstructieplan zal hebben, zal over het algemeen met publicatie van de zakelijke inhoud worden volstaan, in welk geval het plan tegelijkertijd ook ter inzage moet worden gelegd (art. 3:42, tweede lid, Awb). Bekendmaking geschiedt uiteraard door het bestuursorgaan dat het plan heeft vastgesteld, derhalve in de meeste gevallen provinciale staten, en anders de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Van het vastgestelde plan wordt ingevolge artikel 3:44 Awb in elk geval mededeling gedaan aan degenen die in de inspraakprocedure bedenkingen naar voren hebben gebracht, alsmede aan de mede betrokken bestuursorganen, in het bijzonder de betrokken gemeenten en water-

schappen, onder vermelding van waar en wanneer het besluit kan worden ingezien en op welke wijze beroep kan worden ingesteld.

Artikel 29

Als centraal besluit bij de voorziene geconcentreerde rechtsbescherming geldt het besluit tot de vaststelling, wijziging of uitwerking van een reconstructieplan, aangezien dat het inhoudelijke besluit is waarvan vervolgens het besluit tot ministeriële goedkeuring, bedoeld in het tweede lid, als het ware een afgeleide is. De beroepstermijn bedraagt ingevolge artikel 6:7 en 6:8 Awb zes weken na bekendmaking van het reconstructieplan. Het beroep wordt krachtens artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d, Awb niet voorafgegaan door een bezwaarschriftprocedure, aangezien het reconstructieplan is voorbereid volgens een uitgebreide voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.5 Awb, met alle inspraakmogelijkheden van dien.

Omdat rechtsbescherming tegen de vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan uit hoofde van de planologische doorwerking van het reconstructieplan als een doublure kan worden beschouwd – immers tegen het aan de vaststelling of wijziging van het bestemmingsplan ten grondslag liggende reconstructieplan konden belanghebbenden reeds beroep instellen – wordt in het derde lid voorgesteld de rechtsbeschermingsprocedure van de WRO tegen die onderdelen van het bestemmingsplan die voortvloeien uit een bekendgemaakt reconstructieplan uit te sluiten. Als deze onderdelen deel uitmaken van een meer omvattende wijziging of vaststelling van een bestemmingsplan, geldt ten aanzien van de overige onderdelen van het desbetreffende bestemmingsplan uiteraard de normale rechtsbeschermingsprocedure van de artikelen 27 tot en met 29 van de WRO.

Artikel 30

Voor een toelichting op artikel 30 zij verwezen naar paragraaf 4.4.5 van deze memorie.

Artikelen 31 tot en met 34

Een uitvoeringsprogramma zal meer reconstructieplannen kunnen betreffen. De activiteiten zullen wel steeds gerelateerd dienen te zijn aan een reconstructieplan. Dit is mede gewenst omdat per reconstructieplan vervolgens een bestuursovereenkomst wordt gesloten. Dit neemt overigens niet weg dat ook zodanige bestuursovereenkomst, indien dit nuttig wordt geoordeeld of voor de hand liggend is, meer reconstructieplannen kan omvatten.

Het uitvoeringsprogramma is uit zijn aard geen besluit gericht op enig rechtsgevolg. Het is een programmatisch document ten behoeve van de sturing van de uitvoering van het reconstructieplan. Niet bepaald is welke termijn is waarvoor een uitvoeringsprogramma wordt vastgesteld. Wel dient ingevolge het voorgestelde artikel 31, tweede lid, daarover in het programma een besluit te worden opgenomen.

Artikel 35

De functie van het Groenfonds is vooral een bancaire. De gelden voor de reconstructie worden aldaar gereserveerd. Op deze wijze kan een flexibele inzet van deze middelen worden bevorderd. Gegeven een verdeling over provincies van de betreffende bedragen, kunnen provincies weliswaar daarop trekingsrechten uitoefenen, maar daartegenover staat dat de middelen in voorkomende situaties ook anderszins voor de reconstructie

kunnen worden benut. Zij zullen kunnen worden ingezet voor het realiseren van prioriteiten elders, indien de uitputting van die middelen door welke oorzaak dan ook achterblijft bij de planning. Een en ander zal geschieden met inachtneming van aanwijzingen van de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Deze aanwijzingen zullen uiteraard niet worden vastgesteld dan na overleg met de betrokken provincies.

Artikel 36

De twee in dit artikel vervatte verbodsbepalingen zijn ontleend aan artikel 48 respectievelijk artikel 49 van de Landinrichtingswet. Het besluit omtrent een daarvan door gedeputeerde staten te verlenen ontheffing is een beschikking in de zin van de Awb en is derhalve voor bezwaar en beroep vatbaar.

Opgemerkt zij dat artikel 36 een tweetal tot de justitiabelen gerichte verboden bevat, waarvan overtreding door artikel 96 als economisch delict is aangemerkt. Door de uitzondering van besluiten van bestuursorganen in de zin van de Awb, vervat in het vijfde lid, moge genoegzaam blijken dat deze bepaling er niet aan in de weg staat dat van overheidswege besluiten worden genomen die de uitvoering van een reconstructieplan zouden kunnen raken. Gedacht zou bijvoorbeeld kunnen worden aan tracébesluiten in de zin van de Tracéwet, waarbij gedurende de uitvoeringstermijn van een reconstructie een nieuw tracé in het te reconstrueren gebied wordt voorzien. In dergelijke gevallen zal er overigens tevens aanleiding kunnen zijn artikel 26, tweede lid, van het wetsvoorstel toe te passen.

Voor de volledigheid zij nog opgemerkt, dat het in het derde lid vervatte verbod ziet op zaken die tot een blok behoren zodat dit eerst toepassing kan vinden nadat een blok is begrensd waarbinnen herverkaveling plaats zal vinden.

Artikel 37

Dat gedeputeerde staten in het tweede lid van artikel 37 ten algemene zijn belast met de uitvoering van het reconstructieplan vloeit voort uit de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de provincie, zoals deze is aangegeven in paragraaf 4.2 van deze memorie.

Artikel 38

Voor een toelichting op het derde lid wordt verwezen naar paragraaf 5.3 van het algemene deel van deze memorie.

Artikelen 39 tot en met 44

In paragraaf 4.5.5 van deze memorie is op de algemene achtergronden van de coördinatieregeling ingegaan; onderstaand volgt een meer gedetailleerde toelichting van het voorgestelde systeem.

Voorgesteld wordt in artikel 41, eerste lid, de te coördineren besluiten volgens één procedure af te wikkelen, namelijk de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Awb.

Daaruit vloeit voort dat de te onderscheiden procedurestappen voor de te coördineren (ontwerp)besluiten gelijktijdig moeten worden genomen. Zo is in artikel 41, vijfde lid, voorzien in de gezamenlijke mededeling van de verschillende ontwerpbesluiten. Op deze wijze wordt het betrokkenen mogelijk gemaakt de verschillende ontwerpbesluiten in hun samenhang

te bezien en deze samenhang te betrekken bij het naar voren brengen van hun zienswijze.

De termijn voor het nemen van een besluit op de ingediende aanvragen is ingevolge artikel 43, eerste lid, drie maanden. Daar het bij deze coördinatieregeling kan gaan om aanvragen die op verschillende tijdstippen zijn ingediend, regelt het derde lid van artikel 41 dat deze termijn ingaat op de datum waarop de laatste van de te coördineren aanvragen is ontvangen. Zonder een dergelijke voorziening zou de coördinatieregeling illusoir zijn. In het belang van een voortvarende uitvoering van het reconstructieplan wordt voorgesteld te voorzien in een bevoegdheid voor gedeputeerde staten om een besluit te nemen op de aanvraag, indien het bestuursorgaan dat in eerste instantie bevoegd is te beslissen op de ingediende aanvraag, zijn besluit niet binnen de hierboven genoemde termijn van drie maanden heeft genomen. Zonder een dergelijke indeplaatstreding zou het immers mogelijk zijn dat – waar voor de uitvoering van een bepaalde maatregel bijvoorbeeld vier nadere besluiten vereist zijn – één bestuursorgaan de uitvoering van de desbetreffende maatregel zou kunnen ophouden. Indien gedeputeerde staten voornemens zijn van deze bevoegdheid gebruik te maken, vereist het voorgestelde artikel 43, derde lid, dat zij eerst overleg plegen met het bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is op de aanvraag te beslissen.

Een uitzondering is gemaakt voor het geval dat een minister het bevoegde bestuursorgaan is (artikel 43, vierde lid). Wij achten het vanuit een oogpunt van bestuurlijke verhoudingen niet gewenst dat gedeputeerde staten, als een orgaan van een decentrale overheid, besluiten nemen die normaliter behoren tot de bevoegdheid van een minister. Overigens is het vierde lid van artikel 43 niet beperkt tot het geval waarin de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij of de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het bevoegde bestuursorgaan is. Het kan immers ook voorkomen dat een andere minister bevoegd is tot het nemen van een besluit in het kader van de uitvoering van een reconstructieplan. Om dit tot uitdrukking te brengen is de zinsnede «Onze betrokken Ministers» gebruikt.

Als sluitstuk van de coördinatie wordt in artikel 44 voorgesteld te voorzien in een concentratie van rechtsbescherming. Tegen besluiten die zijn genomen ingevolge de coördinatieregeling, staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ingevolge artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d, van de Awb kan direct beroep tegen deze besluiten worden ingesteld. Rechtsbescherming in één instantie kan volstaan. Hiertoe is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aangewezen. Ingevolge artikel 8:6 Awb betekent dit dat de «gewone» beroepsgang van de Awb, het beroep op de rechtbank, uitgesloten is, ook al zou deze ingevolge de sectorale wet op grond waarvan de aanvraag wordt gedaan, wel gevolgd moeten worden.

Voor rechtsbescherming in één instantie is gekozen vanwege de algemene lijn van het wetsvoorstel dat de uitvoering van een reconstructieplan zo snel als mogelijk is moet kunnen verlopen, en omdat de besluiten die volgens de coördinatieprocedure van de artikelen 40 en volgende worden genomen, uit de aard der zaak steeds besluiten zijn die een sterke samenhang vertonen met het reconstructieplan als zodanig. Aangezien de coördinatieprocedure betrekking heeft op besluiten die worden aangevraagd in het kader van de uitvoering van het reconstructieplan, zal rechtsbescherming in één instantie van de zijde van de aanvragers geen bezwaar ontmoeten, terwijl anderen reeds in de fase van de vaststelling van het reconstructieplan hun bedenkingen tegen de met de aanvragen samenhangende onderdelen van het plan naar voren hebben kunnen brengen. Bovendien zullen de betrokken besluiten zich in de praktijk veelal concentreren rond de milieuvergunning, ten aanzien waarvan thans

ingevolge de Wet milieubeheer ook in rechtsbescherming in één instantie is voorzien.

Artikel 45

Voor een toelichting op artikel 45 wordt verwezen naar paragraaf 4.5.5 van deze memorie.

Artikel 46

In paragraaf 5.3 is ten algemene ingegaan op de inzet van het subsidie-instrumentarium ter uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel. Om te voorkomen dat uit hoofde van andere kaders dan de specifiek in verband met reconstructie op te stellen subsidieregelingen, subsidies zouden worden verstrekt die de verwezenlijking van het reconstructieplan zouden kunnen belemmeren of zelfs tegenwerken, wordt in artikel 46 voorgesteld dat geen subsidies worden verstrekt indien de verstrekking daarvan strijdig zou zijn met het reconstructieplan. Deze bepaling heeft niet alleen betrekking op subsidies van rijkswege maar ook op subsidies van andere overheden. Artikel 46 wordt op deze wijze een extra toetsings-criterium voor alle in de reconstructiegebieden te verstrekken subsidies.

Artikel 47

De in artikel 47 vervatte bevoegdheid van provinciale staten om een gebruiksverbod voor opstallen in te stellen of te bepalen dat de opstallen alleen overeenkomstig bij provinciale verordening te stellen regels mogen worden gebruikt, is een instrument, dat net zo ingrijpend kan zijn als herverkaveling en onteigening. Een dergelijk gebruiksverbod of – beperking heeft een eigenstandige betekenis in die gebieden waar planologisch veehouderij – of meer ten algemene landbouwactiviteiten toegestaan blijven, maar niettemin een varkensvrije zone wordt ingericht, zo is in paragraaf 3.3.3 van deze memorie reeds uiteengezet. Daarnaast zou het verbod of de beperking kunnen worden ingezet ter voorbereiding op een uiteindelijk te realiseren onteigening.

Aangezien het hier een vergaande en zeer ingrijpende maatregel betreft, is deze bevoegdheid van een aantal waarborgen voorzien. In de eerste plaats kan ingevolge het eerste lid slechts van de bevoegdheid gebruik worden gemaakt met betrekking tot opstallen die zijn gelegen in daartoe in het reconstructieplan aangewezen gebieden. De gebruikmaking van de bevoegdheid dient vervolgens, blijkens de laatste zinsnede van het eerste lid, te kunnen worden gemotiveerd vanuit de doelstellingen van de reconstructie, verwoord in artikel 4 van het wetsvoorstel. Voorts wordt daarenboven in het tweede lid voorgesteld de bevoegdheid tot het stellen van regels aangaande het gebruik van opstallen te beperken tot gevallen waarin dergelijke regels dienstig kunnen zijn in het belang van de uitvoering van het reconstructieplan.

De schadevergoedingsregeling van dit artikel komt overeen met hetgeen artikel 30 bepaalt ter zake van de schade voortvloeiend uit de vaststelling van het reconstructieplan.

Artikel 48

Dit artikel is ontleend aan artikel 138 van de Landinrichtingswet. Verwezen zij verder naar de toelichting op de artikelen 18 tot en met 24.

Artikel 49

Op voorhand is niet zeker of in een reconstructiegebied ook daadwerkelijk een herverkaveling zal plaatsvinden; zulks is afhankelijk van de inhoud van het reconstructieplan. Artikel 49 bepaalt dat indien het reconstructieplan mede door middel van herverkaveling zal worden verwezenlijkt, deze herverkaveling geschiedt op de voet van titel 6 van hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel.

Artikel 50

Verwezen zij naar de toelichting op de artikelen 2 en 3.

Artikel 51

Het derde lid bepaalt dat binnen een blok opstallen kunnen worden afgebroken, verbouwd, verplaatst, gebouwd of herbouwd. Ten aanzien van gebouwen, dat mede onder het begrip opstal wordt begrepen, bepaalt artikel 25, derde lid, dat, behoudens onteigening, zonder toestemming van de eigenaar geen wijziging wordt gebracht in diens recht ten aanzien van gebouwen. Dit lid geldt onverminderd. Dit betekent dat op basis van artikel 51, derde lid, gebouwen alleen zonder toestemming van de eigenaar kunnen worden afgebroken, verplaatst en dergelijke indien zijn recht ten aanzien van het betrokken gebouw niet wijzigt. Zo is het bijvoorbeeld zonder toestemming van de eigenaar mogelijk een schuur te verplaatsen indien deze te dicht naast een te verbreden waterweg staat; het recht van de betrokkene, eigendom, wijzigt immers niet, ook al ligt het object van de eigendom, de schuur, na de verplaatsing op een andere plaats.

Het derde lid is in zijn uitwerking minder vergaand dan zijn pendant in de Landinrichtingswet. Artikel 128, derde lid van die wet hangt samen met artikel 10, derde en vierde lid, van die wet. In het laatstgenoemde artikellid wordt nog een uitzondering mogelijk gemaakt op de regel dat zonder toestemming van de eigenaar geen wijziging wordt gebracht in zijn recht ten aanzien van gebouwen. Deze uitzondering is in het onderhavige wetsvoorstel evenwel – om redenen die zijn uiteengezet in de toelichting op artikel 25 van dit wetsvoorstel – niet overgenomen, zodat er naar onze mening een betere balans is gevonden tussen het belang van een ongestoord genot van de eigendom en het belang dat met de uitvoering van het reconstructieplan is gemoeid.

Het oordeel van gedeputeerde staten waarbij zij bepalen dat de betrokken werken nodig zijn voor de verwezenlijking van het reconstructieplan, is een besluit in de zin van de Awb, zodat daartegen de gebruikelijke bezwaar- en beroepsmogelijkheden van die wet openstaan.

Artikel 52

Artikel 52 is een van de uitzonderingen op de regel van artikel 37, tweede lid, dat gedeputeerde staten zijn belast met de uitvoering. Het eerste lid bepaalt daartoe dat een openbaar lichaam zelf werken kan uitvoeren als dat lichaam is belast of vermoedelijk zal worden belast met het beheer en het onderhoud van een bepaald werk. Op deze wijze is een doelmatige aanpak verzekerd. Gemeenten en waterschappen kunnen bijvoorbeeld werkzaamheden aan wegen en waterlopen uitvoeren, indien dit doelmatig is omdat de werken in het betreffende blok verband houden met dezelfde werkzaamheden buiten het blok.

Artikel 52 komt grotendeels overeen met artikel 125 van de Landinrichtingswet.

Artikel 53

Krachtens het voorgestelde artikel 67 kan ten behoeve van de realisering van voorzieningen van openbaar nut de oppervlakte van de bij herverkaveling betrokken gronden met ten hoogste vijf procent worden verminderd. De aldus verkregen gronden worden vervolgens toegewezen aan het Rijk, andere openbare lichamen of andere rechtspersonen. Vooruitlopend op de overgang van de eigendom van de betrokken gronden aan de toekomstige eigenaar, zullen de gronden in tijdelijk gebruik kunnen worden gegeven, overeenkomstig de artikelen 56 en 57. Het aan artikel 126 van de Landinrichtingswet ontleende artikel 53 stelt de toekomstige eigenaar in staat op de gronden alle werkzaamheden uitvoeren die hij nodig acht ter verwezenlijking van in het reconstructieplan omschreven doeleinden. Het kan hierbij ook om andere werkzaamheden gaan dan die zijn genoemd in artikel 51 of 52. De eigenaar of gebruiker van de betrokken gronden moet deze werkzaamheden dulden, zo bepaalt artikel 54, eerste lid.

Artikel 54

De artikelen 51 tot en met 53 maken het mogelijk dat op gronden reeds werkzaamheden kunnen worden verricht ter uitvoering van het reconstructieplan en veelal vooruitlopend op de overgang van de eigendom. Op deze wijze worden gedeputeerde staten in staat gesteld de grote lijnen van de nieuwe indeling van het blok fysiek te realiseren. Artikel 54 vormt hiervan het sluitstuk: de eigenaar of gebruiker moet de betrokken werkzaamheden alsmede het betreden van de gronden en het verrichten van metingen of dergelijke dulden. Zo nodig kunnen gedeputeerde staten bestuursdwang toepassen.

Artikel 55

De begrenzing van het te herverkavelen blok kan na de terinzagelegging van het ontwerp van het ruilplan niet meer worden veranderd. Dit omdat latere wijzigingen in de blokgrenzen tot gevolg zouden kunnen hebben dat de herverkaveling mede ziet op onroerende zaken waarvan de eigenaren en andere belanghebbenden geen gelegenheid hebben gehad om deel te nemen aan de inspraakprocedures met betrekking tot het ruilplan.

Artikel 56 en 57

Van deze artikelen zal veelal gebruik kunnen worden gemaakt om belanghebbenden reeds in het bezit van gronden te stellen, indien het waarschijnlijk is dat zij na de procedure van herverkaveling over deze gronden kunnen beschikken.

Anders dan in de artikelen 189 tot en met 194 van de Landinrichtingswet, waar het tijdelijk in gebruik geven van gronden geschiedt op basis van een plan van tijdelijk gebruik, wordt in de artikelen 56 en 57 voorgesteld het tijdelijk gebruik van gronden te baseren op individuele besluiten van gedeputeerde staten. Een planmatige aanpak van het tijdelijk in gebruik geven van gronden wordt niet meer noodzakelijk geacht nu dit geschiedt binnen het planmatige kader van het reconstructieplan.

De procedure van de totstandkoming van een besluit inzake het tijdelijke gebruik is op hoofdlijnen gelijk aan de in paragraaf 4.5.3 beschreven procedure met betrekking tot het ruilplan.

Bij de terinzagelegging van een ontwerp-besluit inzake de tijdelijke ingebruikgeving worden krachtens het tweede lid diegenen die daarbij een bijzonder belang zouden kunnen hebben hierop expliciet geattendeerd. Bij de bepaling van de kring van personen om wie het hier gaat zal in het algemeen kunnen worden aangesloten op de lijst van rechtheb-

benden en de pachtregistratie die in het kader van de herverkaveling moeten worden opgemaakt. Het kan voorkomen dat reeds een besluit tot tijdelijk ingebruikgeven wordt voorbereid op het moment dat er nog geen lijst van rechthebbenden is opgesteld en er ook nog geen pachtregistratie in het betrokken blok heeft plaatsgevonden. In dat geval beperkt de in dit lid geregelde verplichting van gedeputeerde staten zich tot de kring van bij hen bekende belanghebbenden.

Artikel 58 tot en met 80

Voor een toelichting op de artikelen 58 tot en met 80 wordt verwezen naar paragraaf 4.5.3 van deze memorie. Hieraan kan voor de artikelen 61, 68 en 69 nog het volgende worden toegevoegd.

Als basis voor het opmaken van de lijst van rechthebbenden worden blijkens artikel 61 gehanteerd de gegevens omtrent rechthebbenden, zoals deze in de kadastrale registratie zijn vermeld. Hierin zijn nagenoeg alle benodigde gegevens terug te vinden. In artikel 61 zijn daarnaast evenwel ook de openbare registers opgenomen, aangezien voor rechten van hypotheek die werden gevestigd voor 1 januari 1995 in de kadastrale registratie wel is terug te vinden dat er een recht van hypotheek is, maar voor de bepaling van degene aan wie dat recht toekomt tevens de openbare registers moeten worden geraadpleegd. Voor op of na 1 januari 1995 gevestigde hypotheekrechten zijn alle relevante gegevens volledig in de kadastrale registratie opgenomen.

Het aan artikel 147 van de Landinrichtingswet ontleende artikel 68 bepaalt dat de toewijzing van gronden voor natuur, landschap, openluchtrecreatie en andere doeleinden van openbaar nut die met behulp van de korting van artikel 67 worden verkregen, slechts kan geschieden indien de verkrijger – in de praktijk vrijwel steeds een terreinbeherende organisatie, zoals Natuurmonumenten of één van de provinciale landschappen – daarvoor een met gedeputeerde staten overeen te komen bedrag betaalt. In het eerste lid is daaraan de voorwaarde gesteld dat dat bedrag niet lager mag zijn dan de werkelijke waarde van de grond.

Het tweede lid is een precisering van deze algemene regel. Het betreft hier het geval dat degene die de grond inbrengt, op basis van artikel 69 in plaats van de toedeling van gronden een algehele vergoeding in geld aanvraagt. Deze algehele vergoeding is een vergoeding op onteigeningsbasis, waaronder niet alleen de werkelijke waarde van de betrokken grond valt maar onder meer ook de zogenoemde bedrijfsschade. Deze algehele vergoeding, die door gedeputeerde staten wordt betaald, zal voor eigenaars, tevens gebruikers van de grond, dan ook meer bedragen dan de werkelijke waarde van de grond. In het tweede lid wordt voorgesteld dat de verkrijger van de gronden voor openbare doeleinden voor deze verkrijging aan gedeputeerde staten een bedrag dienen te betalen dat gelijk is aan de door de eigenaar ontvangen algehele vergoeding. Op deze wijze wordt voorkomen dat de gezamenlijke eigenaars van in het blok liggende gronden, die immers geen direct voordeel hebben bij de toewijzing van gronden voor natuur, landschap en dergelijke, worden aangeslagen voor deze extra kosten. Anders ligt het bij de toewijzing van gronden die zijn bestemd voor wegen, waterlopen en dergelijke. Dergelijke voorzieningen kunnen uiteraard wel tot direct voordeel strekken van de verschillende eigenaren in het blok. Dit voordeel wordt via de lijst der geldelijke regelingen met de betrokken eigenaren verrekend.

Het tweede lid kan ook toepassing vinden indien de toe te wijzen grond gepacht is en zowel de pachter als de verpachter/eigenaar opteren voor de algehele vergoeding in geld. In dit geval ontvangt de verpachter/eigenaar een vergoeding gelijk aan de werkelijke waarde van de grond, de pachter ontvangt een vergoeding voor de bedrijfsschade. De verkrijger betaalt

voor de verkrijging van de grond dan een bedrag dat gelijk is aan de som van de aan de pachter en de verpachter/eigenaar betaalde algehele vergoeding.

Onverkorte toepassing van het beginsel dat de verkrijger een bedrag betaalt dat gelijk is aan de aan de eigenaar of pachter te betalen algehele vergoeding in geld, kan in één geval echter tot een onbillijke uitkomst leiden. Indien de pachter wel kiest voor een algehele vergoeding in geld maar de verpachter/eigenaar liever een toedeling in grond ziet, zou er slechts een algehele vergoeding aan de pachter behoeven te worden betaald. Dit bedrag is doorgaans lager dan de werkelijke waarde van de grond. Dit zou betekenen dat de verkrijger tegen betaling van een bedrag dat minder bedraagt dan de werkelijke waarde, de eigendom van de gronden verwerft, hetgeen in strijd is met het in het eerste lid geformuleerde uitgangspunt. Aan het tweede lid is daarom de bepaling toegevoegd dat ook in het hier bedoelde geval door de verkrijger ten minste de werkelijke waarde van de grond moet worden betaald.

Overwogen is om in artikel 69 een pendant van artikel 146, derde lid, van de Landinrichtingswet op te nemen. Dat artikel bepaalt dat ook de eigenaren van andere gronden dan die bedoeld in artikel 146, eerste en tweede lid, van die wet – overeenkomend met de eigenaren, bedoeld in het eerste en tweede lid van het voorgestelde artikel 69 – kunnen verzoeken om in plaats van een toedeling in grond een vergoeding in geld te ontvangen. Deze vergoeding is gelijk aan de werkelijke waarde van de grond plus een door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij te bepalen toeslag. Achtergrond van deze bepaling is om gronden te verwerven waarmee de overblijvende eigenaars in het blok kunnen worden overbedeeld. Dit kan een bijdrage leveren aan de doelstellingen van de herverkaveling, bijvoorbeeld door de vorming van grotere kavels of door de toedeling van gronden dichterbij het bedrijf. Het karakter van artikel 146, derde lid, van de Landinrichtingswet is evenwel, veel meer dan de bepalingen van artikel 146, eerste en tweede lid van die wet, een stimulerende maatregel. Bij het opstellen van subsidieregels ten behoeve van de reconstructie zal dan ook worden gezien of deze afkoop van toedelingsrechten een functie kan hebben, naast bijvoorbeeld een bedrijfsbeëindigingsregeling of een verplaatsingsregeling.

In het voorgestelde artikel 69, derde lid, is voor het geval dat een zodanige subsidieregeling zal worden ingesteld, bepaald dat de eigenaar of pachter die een dergelijke subsidie ontvangt, geen aanspraak meer kan maken op een toedeling van gronden als bedoeld in artikel 67, tweede lid. Uitdrukkelijk zij gesteld dat met het voorgestelde derde lid niet wordt vooruitgelopen op beslissingen omtrent de instelling van een subsidie voor de afkoop van toedelingsrechten.

Artikel 81

In de systematiek van de Landinrichtingswet is pas van een vaststaand onderdeel van een ruilplan sprake nadat alle rechtsbeschermingsmogelijkheden zijn uitgeput dan wel ongebruikt zijn gebleven. Met de thans in het voorstel van wet gerealiseerde scheiding tussen voorbereiding en nemen van het besluit tot vaststelling van een ruilplan en de rechtsbescherming daartegen in aansluiting bij het administratief procesrecht van de Awb, komt het ruilplan in principe tot stand op het moment van het desbetreffende besluit van gedeputeerde staten. Gelet op de ingrijpende gevolgen die de tenuitvoerlegging van het ruilplan voor belanghebbenden kan inhouden, is in artikel 81 een uitzondering gemaakt op de hoofdregel van artikel 6:16 Awb dat beroep geen schorsende werking heeft.

Artikelen 82 en 83

De artikelen 82 en 83 zijn ontleend aan artikel 188 en 218 van de Landinrichtingswet.

Artikelen 84 tot en met 89

De artikelen 84 tot en met 89 bepalen de gevolgen van het vaststaan van het ruilplan voor de pachtverhoudingen; welke verhoudingen worden gehandhaafd, welke worden opgeheven en welke worden nieuw gevestigd. Het sluiten van de te handhaven maar te wijzigen of de nieuw gevestigde pachtovereenkomsten wordt niet in het ruilplan geregeld, doch wordt aan partijen en aan de Grondkamer overgelaten. Deze artikelen zijn ontleend aan de artikelen 154 tot en met 159 van de Landinrichtingswet.

Artikelen 90 en 91

De ruilakte vormt het zakenrechtelijke sluitstuk van de herverkaveling. Een door gedeputeerde staten aan te wijzen maakt, zodra het ruilplan onherroepelijk is, een ruilakte op (artikel 90, eerste lid). Door de inschrijving van de ruilakte in de openbare registers gaan de eigendom van de betrokken onroerende zaken alsmede daarop betrekking hebbende beperkte rechten over op de in het plan van toedeling genoemde nieuwe eigenaren en andere rechthebbenden (artikel 91, tweede lid).

De artikelen 90 en 91 zijn met de nodige technische wijzigingen overgenomen van de artikelen 207 tot en met 209 van de Landinrichtingswet.

Artikelen 92 en 93

Verwezen zij naar hoofdstuk 5 van deze memorie.

Artikel 94

In de lijst der geldelijke regelingen, die onderdeel uitmaakt van het ruilplan, is ten aanzien van alle individuele belanghebbende eigenaren in het te herverkavelen blok bepaald voor welk onderdeel van de kosten van de herverkaveling zij moeten bijdragen in de financiering van de herverkaveling. Zodra het ruilplan onherroepelijk is geworden, is ook de verdeling van de over de eigenaren omgeslagen kosten definitief. Na inschrijving van de in artikel 90 bedoelde ruilakte kunnen de eigenaren ieder voor hun deel van de kosten worden aangeslagen.

Artikel 95

De door de belanghebbenden verschuldigde kosten voor de herverkaveling worden, evenals dat ten aanzien van de landinrichtingsrenten in de Landinrichtingswet is bepaald, geheven en ingevorderd als ware deze kosten rijksbelastingen. Het vierde lid biedt de mogelijkheid om, indien meerdere belanghebbenden met betrekking tot eenzelfde onroerende zaak kostenplichtig zijn, de aanslag ten name van één van hen te stellen; de betrokkene kan uiteraard de overige belanghebbenden voor hun aandeel in de aanslag aanspreken, waarbij hij gebruik kan maken van de vaststaande lijst der geldelijke regelingen. Het vierde lid kan worden toegepast indien naast de eigenaar van een onroerende zaak ook andere belanghebbenden, die binnen de begripsbepaling «eigenaar» van artikel 1 vallen, voorkomen op de lijst der geldelijke regelingen.

Artikel 96

De strekking van de in de artikelen 36 en 47 gegeven verboden is uiteengezet in de toelichting op de desbetreffende artikelen; artikel 96 behelst de strafbaarstelling van de overtreding van de bedoelde verboden als economisch delict.

Artikel 97

Nu het in de reconstructiegebieden om een integrale benadering en oplossing van de problemen gaat en deze problemen deels via het instrument herverkaveling kunnen worden aangepakt, ligt het voor de hand dat in voorbereiding zijnde landinrichtingsprojecten worden betrokken bij de reconstructie. Artikel 97 bevat daartoe een voorstel. Voorgesteld wordt als in voorbereiding zijnde projecten te beschouwen die projecten ten aanzien waarvan het begrenzenplan als bedoeld in artikel 131 van de Landinrichtingswet, nog niet is vastgesteld. Landinrichtingsprojecten die dit stadium inmiddels zijn gepasseerd, zijn zo ver gevorderd dat het niet meer wenselijk wordt geacht deze onder de werking van het onderhavige wetsvoorstel te brengen. De uitvoering daarvan blijft geschieden overeenkomstig de Landinrichtingswet.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
H. H. Apotheker

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

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