

Vergaderjaar 1998–1999

26 356

Regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 15 juli 1998 en het nader rapport d.d. 18 december 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 april 1998, no. 98.002101, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 april 1998, nr. 98.002101, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 juli 1998, nr. W11.98.0153, bied ik U hierbij aan. De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

1. Algemeen

De herstructurering van de varkenshouderij wordt, zoals uiteengezet in de brief van de 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), langs drie sporen uitgewerkt: de beperking van de totale omvang van de varkenshouderij, de concentratie van het varkens houden binnen bepaalde gebieden en een ruimtelijke reconstructie van de vestiging van varkenshouderijen binnen die concentratiegebieden. De Wet herstructurering varkenshouderij werkt de eerste twee sporen uit en regelt de inkrimping van het varkensbestand in Nederland en de beperking van de verplaatsing van varkenshouderijbedrijven buiten de concentratiegebieden, bedoeld in bijlage B bij die wet.

Het thans voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe het bestuur het nodige instrumentarium te verschaffen voor het derde spoor: de ruimtelijke reconstructie van de varkenshouderij binnen (delen van) de concentratiegebieden. Daaronder wordt verstaan de hervestiging en kanalisatie van de ontwikkeling van de varkenssector in clusters van bedrijven op afstand van de ecologische hoofdstructuur (EHS) en voor verzuring gevoelige gebieden. Het wetsvoorstel regelt de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van reconstructieplannen die het kader van de reconstructie moeten vormen en waarin de planologische

uitwerking wordt vastgelegd alsmede de maatregelen waarmee deze gerealiseerd moeten worden, zoals subsidies, grondverwerving, herverpakking en onteigening, en de doorvertaling van het plan in bestemmingsplannen en milieuvergunningen.

Verwezenlijking van de reconstructie houdt een ingreep in de bestuurlijke organisatie en verdeling van bevoegdheden in; het zal aanzienlijke lasten voor de betrokken varkenshouders tot gevolg hebben, duurzame gevolgen hebben voor de ruimtelijke ordening en de maatschappelijke ontwikkeling van de betrokken regio's, en een niet onaanzienlijk beslag leggen op de beschikbare publieke middelen. Zonder af te doen aan de kennelijke behoefte aan beperking en concentratie van varkens zoals dit geregeld is in de Wet herstructurering varkenshouderijen, meent de Raad van State dat de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel vooralsnog onvoldoende inzicht biedt in de noodzaak, doeltreffendheid en proportionaliteit van de voorliggende regeling als aanvulling daarop, waardoor een adequate afweging van de baten van reconstructie tegen de maatschappelijke lasten niet mogelijk is.

1. Naar aanleiding van de vraagtekens die de Raad plaatst bij de noodzaak en doeltreffendheid van het voorstel van wet is de memorie van toelichting op deze punten ingrijpend gewijzigd, hetgeen heeft geleid tot een geheel nieuw hoofdstuk 2 en 3. In hoofdstuk 2 is de gebiedsbeschrijving van de concentratiegebieden aangevuld met een analyse van de in die gebieden spelende problemen, die in de oorspronkelijke memorie van toelichting met name in hoofdstuk 4 was ondergebracht bij de uiteenzetting omtrent de rijksuitgangspunten bij het voorstel van wet.

Meer dan in de aan de Raad voorgelegde memorie van toelichting is thans centraal gesteld dat de grote veedichtheid in de concentratiegebieden niet alleen voor de landbouwsector, maar ook op terreinen als natuur, bos, landschap, ruimtelijke kwaliteit en milieu leidt tot een complex van onderling sterk verweven problemen, die zouden kunnen worden aangepakt door middel van een goed afgewogen herinrichting van delen van de concentratiegebieden. De onderlinge samenhang tussen de verschillende problemen, en de relatie met de concentratie van veehouderij in het algemeen, dus niet alleen in de varkenssector, is hier het vertrekpunt. Dit in tegenstelling tot de oorspronkelijke benadering, waarbij het accent lag op de vermindering van de veterinaire kwetsbaarheid van de varkenssector en waarbij min of meer als bijkomend effect van de realisatie van varkensvrije zones tevens een kwaliteitsimpuls voor natuur, bos, landschap, milieu, et cetera beoogd werd.

In hoofdstuk 2, en met name in paragraaf 2.3, van de memorie van toelichting is thans ook duidelijker dan voorheen uiteengezet dat de verschillende vraagstukken een sterke samenhang hebben met de verdeling van gebruiksfuncties over de betrokken gebieden, en dat daarom juist een reconstructie, in de vorm van het treffen van inrichtingsmaatregelen, een adequaat middel is om de problemen in de concentratiegebieden aan te pakken.

Vervolgens is in het nieuwe hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting uiteengezet waarom het bestaande ruimtelijk orderings- en inrichtingsinstrumentarium niet voldoet om de gewenste voortvarende aanpak van de reconstructie te realiseren. Daarbij is thans ook een paragraaf gewijd aan de verhouding van het onderhavige wetsvoorstel tot andere regelgeving, hetgeen in de oorspronkelijke memorie van toelichting in hoofdstuk 6 was ondergebracht.

Naar mijn oordeel is met de bovenomschreven aanpassingen van hoofdstuk 2 en 3 van de memorie van toelichting de noodzaak en de doeltreffendheid van het voorstel voldoende duidelijk voor het voetlicht gebracht.

Voor wat betreft de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen zij het volgende opgemerkt. Thans wordt voorgesteld om meer dan in het oorspronkelijk voorstel het geval was, het aantal en de plaatsbepaling van de varkensvrije zones over te laten aan de provincies. De aan de Raad voorgelegde rijksuitgangspunten terzake zijn bij nader inzien te star, ten eerste vanwege de minder centrale plaats die de veterinaire kwetsbaarheid van de varkenssector inneemt in de hierboven beschreven gewijzigde benadering van de problemen in de concentratiegebieden, en ten tweede vanwege de in het voorstel van wet neergelegde verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies, waarbij het bepalen van de concrete inhoud van het reconstructieplan de primaire verantwoordelijkheid van de provincies is.

Voorgaande overwegingen leiden ertoe dat in de rijksuitgangspunten niet meer imperatief is voorgeschreven hoe groot de gebieden moeten zijn die door een varkensvrije zone worden omgeven; het oorspronkelijk voorgestelde uitgangspunt A.1 is bijgevolg geschrapt. Bij het opstellen van reconstructieplannen kan daardoor meer dan in het oorspronkelijk voorstel het geval was, rekening worden gehouden met de bestaande situatie in het gebied en kunnen varkensvrije zones zodanig worden vormgegeven dat met een zo gering mogelijke ingreep in de bestaande structuren van bedrijfsrelaties en transportstromen een zo groot mogelijk resultaat wordt geboekt. De meer flexibele opzet van de rijksuitgangspunten met betrekking tot de varkensvrije zones stelt de provincies bij het opstellen van reconstructieplannen ook beter in staat om inrichtingsmaatregelen uit anderen hoofde dan de veterinaire kwetsbaarheid van de varkenssector in het reconstructieplan op te nemen.

Een belangrijke toevoeging aan het voorstel van wet is het nieuw ingevoegde artikel 10, dat de basis biedt voor bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en de provincies ter zake van de beleidsinzet en de daarvoor beschikbaar te stellen middelen in het kader van de reconstructie. Bij de bepaling van de beleidsinzet zal uitdrukkelijk aandacht worden besteed aan de bij de opstelling van reconstructieplannen te hanteren prioriteiten, mede in het licht van de voor de reconstructie beschikbare middelen. Hiermee is een aanvullende waarborg gegeven voor een zo goed mogelijke kosteneffectiviteit van de reconstructie.

Hoewel een precieze weging van kosten en baten van de reconstructie eerst mogelijk is aan de hand van de inhoud van de nog op te stellen reconstructieplannen, kan ten algemene worden gesteld dat de gewijzigde benadering van de problematiek in de concentratiegebieden leidt tot een gunstiger verhouding tussen de met reconstructie te realiseren kwaliteitsimpuls voor de concentratiegebieden enerzijds en de daaruit voortvloeiende lasten voor agrarische bedrijven anderzijds.

2. Doelen en uitgangspunten

Gegeven de maatschappelijke gevolgen staat of valt het wetsvoorstel met de beoogde doelstelling en de doeltreffendheid van de voorgestelde regeling. De doelstelling komt op drie plaatsen in het wetsvoorstel aan de orde. Artikel 4 bevat een ruime omschrijving daarvan; artikel 5 een nadere precisering in vier onderdelen en de bijlage bij de wet bevat in de vorm van «rijksuitgangspunten» die bij de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van reconstructieplannen in acht moeten worden genomen (artikel 8), een nadere invulling. De directe gevolgen van de reconstructie zijn het ontstaan van varkensvrije zones en clusters door de herlocatie van varkenshouderijen, een beperking van de groei van het aantal varkens langs de randen van de EHS en in voor verzuring gevoelige gebieden, alsmede een kanalisatie van de verdere groei naar ontwikkelingsgebieden. In hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting wordt uitvoerig ingegaan op de doelstellingen, maar de toelichting verschaft nog weinig inzicht in de noodzaak, doeltreffendheid en proportionaliteit van herlocatie als middel om die doelen te realiseren. De Raad merkt daarover het volgende op.

2a. De mogelijk aanzienlijke kosten van herlocatie zijn niet de enige maatschappelijke lasten van de regeling. Een onbepaald aantal varkenshouders wordt in zijn mogelijkheden van bestaan en ontwikkeling getroffen, welke lasten niet werkelijk vergoed kunnen worden. De reconstructie verandert voorts potentieel de aard van de betrokken gebieden. Nu betreft het doorgaans agrarisch buitengebied. Tenzij verzekerd kan worden dat zich op de vrijkomende plaatsen andere agrarische bedrijven zullen vestigen, bestaat het risico dat de varkensvrije zones burgerwoningen en bedrijven aanzuigen. Een verandering die, gegeven het beleid inzake stank en stankcumulatie, weer gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingsmogelijkheden van vee- en varkenshouderijen aan de rand van de reconstructiegebieden. Op deze mogelijke gevolgen voor de ruimtelijke inrichting van de betrokken gebieden en de maatregelen om dit tegen te gaan, wordt in de memorie van toelichting niet ingegaan. De Raad adviseert daarom de toelichting op deze punten aan te vullen.

b. In hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting, dat ingaat op de noodzaak van de voorgestelde regeling, wordt gesteld dat een integrale aanpak nodig is om de dynamiek die de Wet herstructurering varkenshouderij genereert, zo goed mogelijk in ruimtelijk, landschappelijk, milieu en economisch opzicht te kanaliseren binnen bepaalde beleidsinhoudelijke uitgangspunten. Bij nadere beschouwing van die rijksuitgangspunten rijst echter twijfel.

In de eerste plaats wijst de in de toelichting gemaakte opmerking met betrekking tot het hanteren van de normeringen van categorie IV in plaats van die van categorie III, als bedoeld in de Richtlijn veehouderij en stankhinder, er al op dat de herlocatie niet over de hele linie tot verbetering van de kwaliteit van het milieu leidt. Belangrijker is echter dat de rijksuitgangspunten met betrekking tot de verbetering van de milieukwaliteit, in verband met de problematiek van ammoniakemissie en -depositie, geurhinder en de bescherming van kwetsbare gebieden, gerealiseerd worden door het tegengaan van nieuwe vestigingen en de uitbreiding van bestaande vestigingen binnen en rond de EHS en voor verzuring gevoelige gebieden, maar geen herlocatie vergen. Het beleid op dit punt kan, zoals nu al het geval is, in het kader van de Wet milieubeheer (WMB) op basis van de Interimwet ammoniak en veehouderij (lav) en het beleid inzake stankhinder gerealiseerd worden door middel van algemene regels. Dat blijft zelfs noodzakelijk; het beleid moet immers ook voor andere veehouderijen gelden, die niet onder de reconstructie vallen. De aantasting van bossen en natuurgebieden door verzuring en stank is immers niet alleen aan varkens te wijten.

Voor de rijksuitgangspunten inzake «natuur en landschap», geldt hetzelfde. Blijkens de toelichting gaat het hierbij om het aanmoedigen van bedrijfsbeëindiging binnen de EHS en de zone daar omheen; herlocatie van varkenshouderijen is daarvoor niet nodig. Ook hier betreft het bovendien algemeen beleid in het kader van de totstandkoming van de EHS, dat eveneens voor andere bedrijven dan varkenshouderijen moet gelden. In de uitgangspunten C.1 en 2 wordt nu zelfs al gesproken van veehouderij in plaats van van varkenshouderij. De herlocatie is tenslotte evenmin nodig voor de verbetering van de economische structuur. De bevindingen van het rapport van het Centraal Planbureau (CPB) dat op verzoek van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is opgesteld («Economische aspecten bij voorstel herstructurering varkenshouderij»), wijzen daar althans niet op.

De voorgestelde regeling en de herlocatie van varkenshouderijen die daarmee gerealiseerd moet worden, lijken dan ook vooral nodig voor het realiseren van clusters en varkensvrije zones om veterinaire risico's te verminderen en te beheersen. In dat licht dient de toelichting te verduidelijken hoe effectief en afdoende dit concept van varkensvrije «brandgangen» is. Nu wordt slechts gewezen op het belang van een goede preventie en de kosten van bestrijding van een varkenspest. Gesteld wordt dat de hoogte van die kosten geleid heeft tot de keuze voor clusters van rond de één miljoen varkens, zonder dat het verband wordt verduidelijkt. Dit veronderstelt impliciet dat de varkensvrije zones afdoende zijn om de verspreiding van een pest over meerdere clusters te voorkomen; de toelichting stelt evenwel dat clusters geen garantie bieden, maar hooguit een positief effect hebben bij het bestrijden van een epidemie. De Raad is dan ook van mening dat de memorie van toelichting vooralsnog onvoldoende inzicht biedt in het nut en de doeltreffendheid van de «brandgangen» en in de mate waarin dit daadwerkelijk tot beperking van de kosten leidt ten tijde van een epidemie. In dat verband ware onder meer duidelijk te maken of deze benadering ook elders reeds wordt toegepast en of deze benadering tot gevolg kan hebben, met name in de Europese Unie, dat in geval van een epidemie het af te sluiten gebied beperkter is. Als in voorkomende gevallen ondanks de «brandgangen» toch hele gebieden gesloten moeten worden, maakt reeds dat twijfelachtig of de kosten van de «brandgangen» gerechtvaardigd zijn. Ook de conclusie in genoemd CPB-rapport dat ook tijdens een epidemie vervoer tussen de clusters nodig blijft omdat ze te klein zijn om een eigen infrastructuur te dragen, doet twijfels rijzen. Vervoer lijkt de meest cruciale factor van verspreiding van een epidemie. In de toelichting zou dan ook ingegaan moeten worden op de vraag of thans beter aan die voorwaarde kan worden voldaan en of dat op zichzelf niet voldoende is. Voorts beveelt het college aan duidelijk te maken of de clusters en «brandgangen» impliceren dat in geval van een epidemie er binnen de clusters geen verdere isolatie van de getroffen bedrijven plaats zal vinden door het ruimen van een isolatiestrook. Tenslotte ware in de toelichting te verduide-

lijken of vaccinatie niet binnen afzienbare tijd een bespreekbaar alternatief wordt en of reconstructie daardoor overbodig wordt.

c. Indien juist is dat de herlocatie vooral van belang is voor de verwezenlijking van varkensvrije zones en de kanalisatie van de ontwikkeling van de sector, dan valt op dat de bevoegdheden die worden verleend potentieel veel ruimer zijn. De reikwijdte van de bevoegdheden, van de inhoud van het reconstructieplan en van de maatregelen die in dat kader kunnen worden vastgesteld, wordt immers bepaald door de ruime omschrijving in artikel 5 van de doelstelling van de reconstructie: verbetering van de ruimtelijke (maar dan wel alleen van varkenshouderijen) en economische structuur, van de milieu-kwaliteit en de kwaliteit van natuur en landschap. Zo wordt bijvoorbeeld in de memorie van toelichting de planologische doorwerking van het reconstructieplan in andere plannen toegelicht met het doorwerken van het verbod van vestiging van varkenshouderijen in de varkensvrije zones, maar de bevoegdheid om ingevolge artikel 14, tweede lid, af te wijken van het streekplan en de bevoegdheid om ingevolge artikel 25 bestemmingsplannen aan te passen aan het reconstructieplan is niet tot een dergelijk verbod beperkt. Gelet op de omschrijving van de doelstelling in artikel 5 kunnen die wijzigingen in beginsel alle aspecten van de ruimtelijke ordening omvatten voorzover dit betrekking heeft op varkenshouderijen. De bepalingen scheppen enerzijds een ruimere bevoegdheid dan nodig is en stellen anderzijds geen regels aan de uitoefening daarvan, hetgeen grote problemen schept bij de inpassing in respectievelijk de afstemming van het reconstructieplan met bestaande plannen.

De Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten op welke wijze de mogelijkheid om bestaande bestemmingsplannen en streekplannen te wijzigen, wordt beperkt of genormeerd in het voorliggend wetsvoorstel.

2a. Overeenkomstig het advies van de Raad is thans in hoofdstuk 6 (corresponderend met hoofdstuk 8 van de aan de Raad voorgelegde memorie van toelichting), uitdrukkelijk aandacht besteed aan de mogelijke consequenties die functieveranderingen in of in de nabijheid van agrarische gebieden kunnen hebben voor de ontwikkelingsmogelijkheden van aldaar gevestigde agrarische bedrijven. Daarbij is ook aangegeven dat uit de opzet van het voorstel van wet voortvloeit dat bij de opstelling van reconstructieplannen een integrale afweging van alle betrokken belangen plaatsvindt. Paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting stelt daarover dat de oplossing van de problemen in de concentratiegebieden en het bieden van duurzame ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw niet twee tegengestelde, maar juist elkaar versterkende elementen van de reconstructie zijn. Voorzover de verwezenlijking van een reconstructieplan voor een aantal bedrijven niettemin zou leiden tot beperkingen in de ontwikkelingsmogelijkheden, als door de Raad bedoeld, zal dat in het licht van het voorgaande steeds het resultaat zijn van een uitdrukkelijke afweging van alle betrokken belangen; ook dit is in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting aangegeven.

Gewezen zij in dit verband nog op artikel 11, tweede lid, onderdeel e, van het voorstel van wet dat voorschrijft dat de gevolgen van de in een reconstructieplan vervatte maatregelen en voorzieningen voor onder meer de landbouw moeten worden beschreven.

2b. In dit onderdeel van zijn advies plaatst de Raad een aantal wèl te onderscheiden vraagtekens bij de opzet en onderbouwing van het voorstel van wet, die ik in het navolgende afzonderlijk zal bespreken. Ten eerste betreft het hier de twijfels die de Raad heeft ter zake van de noodzaak van herlocatie van bedrijven voor andere doeleinden van de reconstructie dan de vermindering van de veterinaire kwetsbaarheid. Ten tweede acht de Raad het nut en de doeltreffendheid van varkensvrije zones onvoldoende aangetoond, in welk verband hij ook aandacht vraagt voor de verhouding van het streven naar de vorming van varkensvrije zones met andere voorzieningen inzake de preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten.

Tenslotte kom ik te spreken over de door de Raad geplaatste kanttekeningen bij de verhouding tussen enerzijds het wetsvoorstel en anderzijds het generieke beleid en wettelijk instrumentarium met betrekking tot milieu en natuur en landschap.

Voor wat betreft de noodzaak van herlocatie van bedrijven in het licht van de andere doelstellingen dan de beperking van de veterinaire kwetsbaarheid, wordt verwezen naar het onder punt 1 van dit nader rapport gestelde omtrent de onderbouwing van het wetsvoorstel als geheel, zoals deze in de hoofdstukken 2 en 3 van de memorie van toelichting is gegeven: het complex van vraagstukken waarmee de concentratiegebieden worden geconfronteerd heeft in al zijn onderdelen grote raakvlakken met de ruimtelijke indeling van deze gebieden. Een reconstructie in de vorm van een uitgebalanceerd pakket van inrichtingsmaatregelen kan bijgevolg in hoge mate bijdragen aan een onderling samenhangende oplossing van de onderscheiden problemen. Hierbij zij opgemerkt dat bij het realiseren van een gewijzigde inrichting van de concentratiegebieden de herlocatie van bedrijven slechts één van de mogelijke maatregelen en voorzieningen is.

Ten aanzien van het nut en de doeltreffendheid van een stelsel van varkensvrije zones zij opgemerkt dat in paragraaf 2.2.1 van de memorie van toelichting thans uitvoerig wordt ingegaan op de betekenis die varkensvrije zones hebben voor de bestrijding en preventie van besmettelijke varkensziekten, waarbij wordt voortgebouwd op resultaten van onderzoek dat is verricht naar aanleiding van de recente varkenspestepidemie. Zoals de Raad stelt, is transport een cruciale factor bij de verspreiding van een ziekte; de memorie van toelichting geeft thans duidelijk aan op welke wijze varkensvrije zones juist op deze kritische factor een belangrijke mitigerende invloed kunnen hebben. Voorts wordt ingegaan op de verhouding tussen het concept van de varkensvrije zone en de bestaande – nationale en communautaire – veterinaire voorschriften. In dat verband zijn overeenkomstig het advies van de Raad tevens beschouwingen gewijd aan de wijze waarop de vorming van varkensvrije zones van invloed kan zijn op de maatregelen die op basis van de communautaire voorschriften zouden kunnen worden genomen indien zich in de toekomst toch een uitbraak zou voordoen in de door een varkensvrije zone omsloten gebieden. Tenslotte is aangegeven, dat ook indien in de toekomst vaccinatie zou worden toegestaan, de vorming van varkensvrije zones niet zinledig zal zijn.

Over de verhouding tussen het onderhavige voorstel van wet en het generieke beleid en instrumentarium ter zake van milieu, natuur en landschap, kan worden opgemerkt dat mede naar aanleiding van het advies van de Raad de opzet van het wetsvoorstel ook in die voege is gewijzigd, dat voor de reconstructie het generieke beleid en de geldende wettelijke kaders uitgangspunt zijn bij de reconstructie. In paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting wordt hierop ten algemene ingegaan, terwijl paragraaf 3.3 de verhouding van het onderhavige wetsvoorstel tot een aantal relevante bestaande wetten beschrijft. Het voorstel biedt thans geen basis meer voor afwijkende normstelling in het kader van de uitvoering van een reconstructieplan. Het oorspronkelijk voorgestelde artikel 42, tweede lid, dat afwijkende voorschriften ter zake van geurhinder mogelijk maakte, is daarom geschrapt, evenals de in de rijksuitgangspunten opgenomen voorschriften inzake ammoniakbelasting op voor verzuring gevoelige gebieden, die een stelsel van ruimtelijke zoneringsinhielden dat in de plaats zou treden van het stelsel van de Interimwet ammoniak en veehouderij. Verwezen zij ook naar de punten 6b en 10 van dit nader rapport.

2c. Overeenkomstig het advies van de Raad is in paragraaf 4.4.5 van de memorie van toelichting een uiteenzetting opgenomen over de wijze waarop het wetsvoorstel de planologische doorwerking van het reconstructieplan beperkt dan wel normeert. Eén en ander kan het best worden besproken naar aanleiding van de wijzigingen die zijn aangebracht in het stelsel van doorwerking van het reconstructieplan in gemeentelijke bestemmingsplannen. In het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel was in de artikelen 25 en 26 een opzet gekozen waarbij de betrokken gemeenten dienden aan te geven of zij bereid waren planologische medewerking te verlenen. Indien een gemeente dit niet tijdig zou aangeven, zou de goedkeuring of de vaststelling van het reconstructieplan ex lege gelden als een verplichting tot herziening van het bestemmingsplan. In deze opzet is evenwel eerst een wijziging van het bestemmingsplan nodig alvorens tot uitvoering van activiteiten kan worden

overgegaan die gewenst zijn in het kader van de reconstructie maar die niet passen in het bestaande bestemmingsplan. Dit beschouw ik bij nader inzien als onnodig verdragend.

Thans wordt een meer rechtstreekse doorwerking voorgesteld. Daartoe is bepaald dat in het reconstructieplan of een uitwerking van het reconstructieplan moet worden aangegeven op welke onderdelen het plan of de uitwerking daarvan overeenkomstig het gewijzigd opgezette artikel 25, thans artikel 27, planologisch zal doorwerken. De doorwerking zelf wordt nu gerealiseerd door voor de aldus geïdentificeerde onderdelen te bepalen dat, zolang er geen bestemmingsplan is vastgesteld dat in overeenstemming is met het reconstructieplan, het reconstructieplan geldt als een voorbereidingsbesluit of als een vrijstelling als bedoeld in de artikelen 21 onderscheidenlijk 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Met de voorziening dat de onderdelen van het reconstructieplan die planologisch zullen doorwerken, expliciet als zodanig moeten worden aangeduid, is tevens de door de Raad gewenste inperking en normering van de planologische doorwerking van het reconstructieplan vormgegeven. In genoemde paragraaf 4.4.5 is bovendien thans duidelijk aangegeven dat het voorstel van wet uitgaat van een zodanige betrokkenheid van de gemeenten bij de gehele reconstructie, dat aan toepassing van de bepalingen inzake de planologische doorwerking normaliter niet zal worden toegekomen, omdat de noodzakelijke wijzigingen in bestemmingsplannen reeds door de gemeenten zullen worden aangebracht. Voor wat betreft de normering van de doorwerking van het reconstructieplan in het streekplan zij opgemerkt dat het wetsvoorstel ook in de aan de Raad voorgelegde versie in artikel 14 vereiste dat afwijkingen ten opzichte van een vigerend streekplan expliciet als zodanig werden aangemerkt in het reconstructieplan; thans is dit ondergebracht in het voorgestelde artikel omtrent de inhoud van het reconstructieplan (namelijk artikel 11, vijfde lid), en – voor wat betreft de uitwerking van het reconstructieplan – in artikel 19, derde lid.

3. De beschikbare middelen

In de toelichting (hoofdstuk 7) wordt gesteld dat het reconstructieplan niet valt aan te merken als financiële verplichting waarbij het totale budget eenmalig wordt vastgesteld. Jaarlijks zal door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de provincies worden meegedeeld hoeveel gelden beschikbaar zijn voor de reconstructie en van de bedragen waartoe verplichtingen kunnen worden aangegaan. Op basis daarvan moeten de provincies dan over de nadere programmering beslissen. Deze werkwijze zou een efficiënte inzet van middelen bevorderen en een flexibele uitvoering. De Raad heeft de volgende opmerkingen bij deze benadering.

a. Het uitgangspunt dat de nodige middelen pas van jaar tot jaar kunnen worden uitgetrokken, is begrijpelijk. Blijkens de toelichting hangt de effectiviteit van de regeling echter samen met het feit dat clusters van rond 1 miljoen varkens gerealiseerd worden. De varkensvrije zones als «brandgangen» daartussen zullen bij de bestrijding van epidemieën slechts effect hebben indien de zones daadwerkelijk substantieel gerealiseerd worden (ook al is dat misschien niet 100%). Wanneer dit beleid wordt ingezet, moet dan ook zeker zijn dat het binnen afzienbare tijd wordt afgemaakt, anders zijn de eerder gemaakte kosten nutteloos en worden de betrokken ondernemers zonder reden voor grote lasten en problemen gesteld.

In dat licht dient de memorie van toelichting ten minste een indicatie te bevatten van de mogelijke kosten van het scheppen van alle beoogde «brandgangen», ook al kan dat niet een definitieve begroting zijn.

b. Voorts vergt de voorgestelde regeling om te functioneren, dat de provincies ten minste een indicatie hebben omtrent het deel van de middelen dat voor hun beschikbaar zal zijn en het ritme waarmee dit in de loop van de jaren beschikbaar zal komen. Om te beslissen over plannen en maatregelen moet inzicht bestaan in de orde van grootte van de beschikbare bedragen. Temeer waar de goedkeuring van het plan door de minister ingevolge artikel 15, tweede lid, mede afhankelijk is van de vraag of voldoende middelen beschikbaar zijn om de uitvoering van het plan te waarborgen. Nu dreigt een vicieuze cirkel te ontstaan, waarbij de middelen pas beschikbaar komen op

basis van de plannen, maar de plannen pas kunnen worden opgesteld als er een indicatie bestaat omtrent de beschikbare middelen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad in de toelichting een beschouwing op te nemen over de verwachte kosten van de reconstructie en de daarvoor in de komende jaren beschikbare middelen.

3a. De Raad vraagt om een indicatie van de mogelijke kosten van het scheppen van alle beoogde «brandgangen».

In het naar aanleiding van het advies van de Raad gewijzigd wetsvoorstel, is in de rijksuitgangspunten gekozen voor een meer grofmazige benadering van varkensvrije zones. Voorgesteld wordt in die rijksuitgangspunten niet langer voorschriften op te nemen omtrent aantallen varkens in de door deze zones omgeven gebieden. Ander uitgangspunt is dat voor de vorming van varkensvrije zones zo veel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de ecologische hoofdstructuur (EHS), waardevolle en kwetsbare gebieden, infrastructuur van wegen, spoorwegen en waterlopen of bij bestaande of toekomstige stedelijke bebouwing. De provincies zijn met inachtneming van deze uitgangspunten vrij in hun keuze. Dit maakt het dan ook niet mogelijk op voorhand een indicatie te geven van de kosten die met de vorming van varkensvrije zones zullen zijn gemoeid, zoals de Raad verzoekt. Veelal zal immers sprake kunnen zijn van het tegelijkertijd realiseren van meer doelen, bijvoorbeeld als een varkensvrije zone samenvalt met de EHS. Deze koppeling maakt een, mede uit kostenoptiek, efficiënte afweging mogelijk.

Voorts is inmiddels, ook voor de provincies, meer inzicht ontstaan in het voor de reconstructie beschikbare budget en bevat het wetsvoorstel, ten opzichte van het voorstel zoals aan de Raad om advies voorgelegd, voorzieningen om in goed overleg met de betrokken provincies afspraken te maken over de inzet van gelden. Gewezen wordt in dit verband op de in artikel 10 voorgestelde vierjarige afspraken ter uitwerking van de rijksuitgangspunten en de afspraken die kunnen worden gemaakt in de in artikel 33 voorgestelde bestuurs-overeenkomsten welke overeenkomsten de uitvoeringsprogramma's vergezellen.

Met deze voorgestelde wijzigingen wordt naar mijn oordeel in belangrijke mate de vrees van de Raad weggenomen dat varkensvrije zones, voorzien in een reconstructieplan, onvoldoende substantieel zouden kunnen worden gerealiseerd.

3b. Met de Raad ben ik het eens dat de provincies tevoren inzicht dienen te hebben, ten minste indicatief, in de geldmiddelen die hen voor de uitvoering van de reconstructie ter beschikking zullen staan.

In hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting worden hieraan beschouwingen gewijd. In paragraaf 5.1 wordt inzicht gegeven in het totaal van de extra voor de reconstructie beschikbare middelen. In het totaal gaat het hierbij om een bedrag van 800 miljoen gulden, vermeerderd met 200 à 250 miljoen (gelden voor gebiedsgericht beleid) en met 50 miljoen beschikbaar gesteld voor de reconstructie in het kader van de Wet herstructurering varkenshouderij.

In paragraaf 5.2 wordt inzicht gegeven in de wijze waarop dit budget ter beschikking kan komen te staan van de provincies. Uiteengezet wordt dat het samenstel van de voorgestelde planningscyclus tot en met het uitvoeringsprogramma de provincies het benodigde inzicht geeft in het beschikbare budget zonder dat de gewenste flexibiliteit voor de inzet van die middelen geweld wordt aangedaan. De ook in punt 3a genoemde bestuursovereenkomst die het uitvoeringsprogramma vergezelt, vormt het sluitstuk hiervan. Hierin kunnen meerjarige afspraken over de uitvoering worden gemaakt.

Reconstructiecommissie

4. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van het voorstel van wet stellen gedeputeerde staten voor ieder concentratiegebied een of meer reconstructiecommissies in. Een commissie bestaat in ieder geval (artikel 7, derde lid) uit personen afkomstig uit bestuurlijke (gemeenten en waterschappen) en maatschappelijke geledingen (landbouw, natuur en milieu en landschap en recreatie) en staat onder voorzitterschap van een lid van gedeputeerde staten. De commissie is belast met het opstellen van het ontwerp van het reconstructieplan; zij heeft

voorts tot taak de regie te voeren over de uitvoering van het plan. Bij deze opzet plaatst de Raad de volgende kanttekeningen.

a. Artikel 6, tweede lid, bepaalt uitdrukkelijk dat de reconstructiecommissie een orgaan is van de provincie. Blijkens de wijze van totstandkoming, samenstelling en regeling van bevoegdheden kan een reconstructiecommissie evenwel niet worden aangemerkt als commissie bedoeld in artikel 80, eerste lid, van de Provinciewet. Vandaar dat de vraag rijst naar de status van de reconstructiecommissies binnen de provincie. Titel II van de Provinciewet regelt de inrichting en samenstelling van het provinciaal bestuur uitputtend. Daarin staat de onderlinge verhouding tussen de organen centraal. Instelling van nieuwe provinciale bestuursorganen buiten deze regeling om, betekent dat toezicht, verantwoording en plaats binnen het provinciaal bestuur niet geregeld zijn. In verband hiermee verwijst de Raad tevens naar het in artikel 113 van de Provinciewet neergelegde zogenoemde «concordantieartikel», volgens welke bepaling met betrekking tot de regeling van provinciale taken en bevoegdheden in bijzondere wetten niet wordt afgeweken van de Provinciewet dan wanneer dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Voorshands is niet van een dergelijk belang gebleken, wat bevestigd lijkt te worden door de beperkte regeling van samenstelling, functioneren en verantwoording van de commissie.

Naar het oordeel van het college is het dan ook niet wenselijk op de voorgestelde wijze nieuwe provinciale organen in te stellen of aan te wijzen.

b. De plaats en inhoudelijke rol van de reconstructiecommissie bij de totstandkoming van het reconstructieplan is onduidelijk met betrekking tot de vraag in hoeverre gedeputeerde staten en provinciale staten gebonden zijn aan de voorbereidende werkzaamheden van de commissie. Bepaalde elementen van het voorstel wekken de indruk dat gedeputeerde staten en provinciale staten geheel gebonden zijn aan de voorstellen van de commissie en deze hooguit af kunnen wijzen. Met betrekking tot de uitwerking van het plan wordt zelfs uitdrukkelijk bepaald dat dit geschiedt «op voorstel van» de commissie (artikel 16, eerste lid), hoewel vervolgens wordt bepaald dat de bepalingen van de artikelen 10 tot en met 15 van overeenkomstige toepassing zijn.

Duidelijkheid op dit punt is nodig, ook met het oog op de beoordeling van de voorgestelde regeling, de samenstelling en de verantwoording van de commissie. Indien gedeputeerde staten en provinciale staten gebonden zijn aan de ontwerp-voorstellen, dan is zowel de regeling als de toelichting te summier. De Raad acht vooralsnog onvoldoende gemotiveerd dat organen die uitdrukkelijk belast worden met de vaststelling van het plan en het ontwerp daarvan, gebonden zouden zijn aan de beslissingen van een commissie die haar werkzaamheden niet verantwoordt. Een zware adviserende rol voor de commissie, zowel bij het opstellen van het reconstructieplan als de uitwerking, zou passender zijn.

c. Terwijl de rol van de reconstructiecommissie bij de voorbereiding van het plan beperkt is, is zij bij de uitvoering bepalend. Zij is belast met de uitvoering (artikel 34, tweede lid); zij kan bepalen (artikel 35) welke delen van het plan (bij voorrang) in uitvoering worden genomen; zij kan bepalen (artikel 9, zesde lid) dat bepaalde maatregelen of voorzieningen slechts in uitvoering worden genomen indien overeenstemming is verkregen over een geldelijke bijdrage in de kosten van deze maatregel of voorziening, en over de voorwaarden waaronder de vergoeding van deze kosten zal plaatsvinden. Ook ten aanzien van de toewijzing, bedoeld in artikel 17, tweede lid, onderdeel c, onder 1, geldt dat deze geschiedt (artikel 18, eerste lid) overeenkomstig het oordeel van de reconstructiecommissie, maar plaatsvindt in het kader van een uitwerking die wordt vastgesteld door gedeputeerde staten op voorstel van de commissie (artikel 16).

Op het punt van de uitvoering heeft de commissie op deze wijze een zelfstandige bevoegdheid als ware zij een (provinciaal) zelfstandig bestuursorgaan. Die positie bergt het risico in zich van een conflict tussen commissie en provinciaal bestuur dat de uitvoering van het plan kan verlammen. Dat is moeilijk verenigbaar met de regiefunctie en de uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid voor het plan van het provinciaal bestuur; het wordt niet gecompenseerd door andere vormen van maatschappelijke of politieke

controle op de reconstructiecommissies. Het provinciaal bestuur bezit slechts de bevoegdheden tot benoeming (artikel 6), schorsing en ontslag (artikel 7) van de leden van de commissie. In de toelichting wordt juist gerefereerd aan de behoefte aan politieke verantwoording (paragraaf 5.4.2). Tenslotte draagt het feit dat het verantwoordelijke gedeputeerde-statenlid qualitate qua zitting heeft in de reconstructiecommissie, niet bij aan een heldere verhouding. De Raad meent dat de plaats en functie van de reconstructiecommissies nadere doordenking behoeven. Het college geeft daarbij in overweging de diverse bevoegdheden van reconstructiecommissies tot het nemen van besluiten bij gedeputeerde staten te leggen, die bij de uitoefening daarvan worden bijgestaan door een adviescommissie samengesteld op de wijze als voorgesteld.

4. Naar aanleiding van het advies van de Raad over positie en taken van de reconstructiecommissie zijn de voorstellen, dienaangaande opgenomen in het aan de Raad om advies voorgelegde wetsvoorstel, aanmerkelijk gewijzigd. In het aan de Raad om advies voorgelegde wetsvoorstel vervulde de reconstructiecommissie een spilfunctie als afzonderlijk gepositioneerd provinciaal orgaan. Dit gold zowel ten aanzien van de voorbereiding van de besluitvorming over de planvorming als ten aanzien van de uitvoering. De raad adviseert de diverse bevoegdheden die in bedoeld wetsvoorstel aan de reconstructiecommissie werden toebedeeld, in handen te leggen van gedeputeerde staten.

In de geest van dit advies komt het voorstel, voorzover dit de reconstructiecommissie betreft, er thans in hoofdlijn op neer dat deze commissie een commissie is die door het normale regime van hoofdstuk V van de Provinciewet wordt bestreken. Dit betekent dat in het wetsvoorstel geen taken en bevoegdheden rechtstreeks aan de reconstructiecommissie zijn toegekend. Steeds geschiedt dit aan provinciale staten dan wel aan gedeputeerde staten. Dit brengt met zich mee dat provinciale staten zelf zullen kunnen beslissen over de taken en bevoegdheden voor de commissie. Niettemin bevat het wetsvoorstel, meer in aanvulling op de Provinciewet, op twee punten bepalingen over de reconstructiecommissie. In de eerste plaats zal de instelling van een commissie verplicht zijn voorgeschreven. In de tweede plaats worden, zij het summier, bepalingen inzake de samenstelling van de commissie voorgesteld die provinciale staten in acht zullen dienen te nemen. Het voorstel dat de wet zal voorschrijven dat er een commissie dient te worden ingesteld, is vooral ingegeven door de gevoelde noodzaak zo veel mogelijk samen met direct betrokkenen plannen voor reconstructie te ontwikkelen. Een (streek-)commissie vervult een onmisbare brugfunctie tussen burger en bestuur.

In paragraaf 4.6 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de reconstructiecommissie.

5. Ingevolge artikel 10 van het voorstel van wet heeft de reconstructiecommissie bij de voorbereiding van het plan de bevoegdheid om de grond van particulieren te betreden en daar gravingen en opmetingen te verrichten. Het valt op dat gedeputeerde staten niet eenzelfde bevoegdheid hebben als zij ingevolge artikel 12, tweede lid, overgaan tot het uit eigen beweging opstellen en vaststellen van een reconstructieplan. Naar het oordeel van de Raad dienen gedeputeerde staten in dat geval een gelijke bevoegdheid te hebben.

5. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de bevoegdheid van het bestuur op ten behoeve van de opstelling van het reconstructieplan gronden te betreden en aldaar gravingen en metingen te doen, is het wetsvoorstel dienaangaande verduidelijkt. Dat hangt mede samen met de gewijzigde regeling van de reconstructiecommissie, zoals geduid onder punt 4. Thans wordt in artikel 13 voorgesteld dat bedoelde bevoegdheden aan gedeputeerde staten toekomen ten behoeve van het opstellen van het reconstructieplan. Dit artikel wordt van overeenkomstige toepassing verklaard voor de vaststelling van de uitwerking van dat plan (artikel 18, tweede lid), de wijziging ervan (artikel 26) en de uitvoering (artikel 51, eerste lid).

Reconstructieplan en rijksuitgangspunten

6. Ingevolge artikel 8 van het voorstel van wet geschieden de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het reconstructieplan met inachtneming van de rijksuitgangspunten of vloeien daar redelijkerwijze uit voort. Met betrekking tot de inhoud van de rijksuitgangspunten en de verhouding daarvan tot het reconstructieplan wijst de Raad op het volgende.

a. De status van de rijksuitgangspunten is onduidelijk. Met artikel 8 is vermoedelijk bedoeld dat de rijksuitgangspunten doorwerken in het reconstructieplan en dat dit plan en de uitvoering daarvan, daarmee verenigbaar zijn. De formulering van een aantal uitgangspunten wekt de indruk dat ze bedoeld zijn als normen die in het hele land uniform worden toegepast. Andere uitgangspunten strekken kennelijk tot bescherming van belanghebbenden (bijvoorbeeld uitgangspunt B.4). De formulering van artikel 8 en het feit dat de uitgangspunten in een bijlage bij de wet zullen figureren, brengen echter mee dat zolang de uitgangspunten niet in een goedgekeurd plan zijn overgenomen, zij geen effect hebben.

Indien dan ook bedoeld is dat deze regels en criteria zoals bedoeld in uitgangspunt B.5, algemeen in het hele land gelden, verdient het naar de mening van de Raad in het belang van de rechtszekerheid en rechtseenheid aanbeveling om af te zien van de bijlage en de daarin opgenomen regels zo nodig in het voorstel van wet op te nemen (zie ook aanwijzing 102 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).

b. In het voorgaande (punt 2b) kwam reeds aan de orde dat de rijksuitgangspunten mede betrekking hebben op de problematiek van de ammoniakdepositie en -emissie en die van stank en de cumulatie van stank. Op dit moment vormt de lav het exclusieve toetsingskader voor de ammoniakproblematiek, terwijl de beoordeling van eventuele stankhinder geschiedt in het kader van het milieuvergunningenbeleid van de gemeente- en provinciebesturen. In beide gevallen gaat het om een problematiek en een beleid die niet alleen varkenshouderijen betreffen. De belasting van het milieu door verzuring en stank is niet alleen aan varkens en intensieve varkenshouderijen te wijten. Voor discrepanties tussen het voor varkens geldende beleid en dat voor ander vee, lijken dan ook geen goede gronden te bestaan. Gescheiden en verschillende regels al naar gelang het soort vee bergt slechts het risico in zich dat dit tot substitutie van vee zal leiden, en dus niet tot de beoogde vermindering van verzuring. Het leidt bovendien tot nieuwe administratieve lasten voor de betrokken boeren, wanneer zij behalve varkens ook andere dieren houden.

Het voorgaande houdt in dat aan de rijksuitgangspunten die ammoniakdepositie of -emissie betreffen bij de toetsing van een milieuvergunning pas betekenis kan toekomen indien de lav op overeenkomstige wijze is aangepast voor ander vee. De Raad geeft in overweging opnieuw te bezien of het beleid inzake ammoniakemissie en -depositie, inzake stankhinder en de uitgangspunten inzake de bescherming van natuur en landschap, waarvoor hetzelfde geldt, niet beter in reguleringen kan worden ondergebracht die algemeen voor alle betrokken veehouderijen gelden. Dat is zeer wel verenigbaar met specifieke bepalingen die voor de reconstructiegebieden gelden, mits deze voor alle vee in die gebieden gelden. Het lijkt echter minder juist om de uitgangspunten van de bijlage van deze wet ook toe te passen voor andere veehouderijen, zoals het geval lijkt te zijn in de uitgangspunten C.1 en C.2. Een dergelijke uitbreiding van de reikwijdte van het reconstructieplan enkel op basis van een bijlage bij de wet is niet mogelijk. De Raad meent dat de bijlage in ieder geval op dit punt moet worden aangepast en dat overigens ten minste in de toelichting ware in gaan op de samenhang en de effectiviteit van gescheiden reguleringen voor veehouderijen naar gelang het vee dat wordt gehouden.

c. Volgens de toelichting (paragraaf 4.3.1) zal – onder meer door middel van een wijziging van de lav – met betrekking tot de depositie van ammoniak de saldomethode worden vervangen door een individuele benadering. Deze benadering houdt in dat bij de beoordeling van milieuvergunningen van individuele veehouderijen in een ontwikkelingsgebied uitsluitend de ammoniakdepositie van het betrokken bedrijf op voor verzuring gevoelige

gebieden in ogenschouw wordt genomen. In dat verband is bij de Raad de vraag gerezen of door middel van het voorgestelde individuele depositieplafond in combinatie met saldering op uitsluitend emissie wel voldoende waarborgen worden geboden tegen de cumulatie van depositie ten gevolge van de vestiging of uitbreiding van verschillende veehouderijen. Ook is niet duidelijk of bij de vergelijking tussen de voorgestelde (individuele) depositiewaarden en de huidige ammoniakdepositie in concentratiegebieden de bedoelde huidige ammoniakdepositie wordt veroorzaakt door alle veehouderijen tezamen – wat naar de mening van de Raad een verkeerde vergelijking zou opleveren – of dat het depositiewaarden van individuele inrichtingen betreft. Het college adviseert de toelichting op deze punten te verduidelijken.

6a. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad zijn de inhoud en de formulering van de rijksuitgangspunten gewijzigd.

Zoals de Raad vooronderstelde, zijn de rijksuitgangspunten niet bedoeld als rechtstreeks werkende normen, maar vormen zij een verzameling richtinggevend uitspraken voor de gewijzigde inrichting van de te reconstrueren gebieden. De formulering van artikel 9 brengt, zoals de Raad stelt, met zich dat de rijksuitgangspunten pas hun effect krijgen indien zij zijn verwerkt in een reconstructieplan. De rijksuitgangspunten zijn het aangrijpingspunt voor de inhoudelijke sturing op hoofdlijnen van de reconstructie door het Rijk. In de memorie van toelichting is de werking en de functie van de rijksuitgangspunten als richtinggevend kader voor de met reconstructie te verwezenlijken gewijzigde inrichting in paragraaf 4.2.2 uiteengezet, waarbij eveneens is aangegeven dat de rijksuitgangspunten daarnaast de functie vervullen van toetsingscriteria in het kader van de ministeriële goedkeuring van het reconstructieplan.

Gelet op het voorgaande zijn die uitgangspunten die zouden zijn aan te merken als rechtstreeks werkende normen, komen te vervallen.

Het betreft hier ten eerste het oorspronkelijke uitgangspunt A.5 (verbod tot vestiging of uitbreiding van varkenshouderijen in een varkensvrije zone). Dit is thans geherformuleerd in uitgangspunt A.4, dat bepaalt dat in het reconstructieplan wordt beschreven op welke wijze vestiging of uitbreiding in de varkensvrije zone zal worden tegengegaan.

Voorts zijn ook vervallen de uitgangspunten B.2 tot en met B.7, ten eerste omdat zij deels als rechtstreeks werkende norm zouden zijn aan te merken, en ten tweede vanwege de onder punt 2b van dit nader rapport al besproken gewijzigde verhouding tot de bestaande milieuregelgeving, waardoor in het kader van het onderhavige wetsvoorstel geen plaats meer is voor afwijkende milieunormstellingen.

Tenslotte is ook het oorspronkelijke uitgangspunt C.1 (vestigingsverbod voor intensieve veehouderij in de begrensde ecologische hoofdstructuur) niet meer als zodanig opgenomen. Op vergelijkbare wijze als dit is geschied ten aanzien van het bovengenoemde uitgangspunt A.5 uit het oorspronkelijk voorstel, is dit in gewijzigde vorm teruggekeerd in het nieuwe uitgangspunt D.1, dat bepaalt dat in het reconstructieplan wordt beschreven op welke wijze vestiging of uitbreiding van intensieve veehouderij in de relevante onderdelen van de EHS zal worden tegengegaan.

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om de indeling van de rijksuitgangspunten te wijzigen, door een scheiding aan te brengen tussen de rijksuitgangspunten met betrekking tot milieu (thans onderdeel B) en die met betrekking tot de waterhuishouding (thans onderdeel C).

Tenslotte zij er nog op gewezen dat een aantal rijksuitgangspunten bij nader inzien niet goed inpasbaar is in de rijksuitgangspunten als richtinggevend kader voor een gewijzigde inrichting. In dat verband zijn de oorspronkelijk onder punt B.10, onderdelen d en g, opgenomen uitgangspunten komen te vervallen.

6b. Zoals onder punt 2b van dit nader rapport, alsmede hierboven onder punt 6a, is uiteengezet, zijn de rijksuitgangspunten met betrekking tot het milieu, voorzover zij neerkwamen op derogaties van de geldende milieuwetgeving ter zake van ammoniak en stank, uit het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Raad geschrapt. Uitgangspunt bij de reconstructie zijn de vigerende voorschriften inzake de bescherming van milieu, natuur en

landschap. Daarmee is geen sprake meer van onderscheiden regimes voor alleen de concentratiegebieden of alleen de varkenssector.

6c. In verband met de gewijzigde verhouding tussen het voorstel van wet en de milieuwetgeving en de daarmee verbonden schrapping van de specifieke uitgangspunten ter zake van ammoniak, bestaat aan een uiteenzetting zoals de Raad adviseert in de memorie van toelichting op te nemen, geen behoefte meer. Wel is inmiddels in het regeerakkoord aangekondigd dat het wettelijk instrumentarium voor ammoniak zal worden herbezien en in de toekomst zal worden gegrond op de door veehouderijen veroorzaakte ammoniakemissie. De huidige Interimwet ammoniak en veehouderij kent als eerste aangrijpingspunt de door een veehouderij veroorzaakte ammoniakdepositie. In de memorie van toelichting is in paragraaf 3.3.4 een beschouwing gewijd aan het toekomstig ammoniakbeleid.

7. Artikel 15, derde lid, van het voorstel van wet bepaalt dat het besluit tot goedkeuring van het reconstructieplan wordt geacht te zijn genomen indien binnen vier weken na de verzending geen besluit tot goedkeuring of besluit tot verdaging als bedoeld in artikel 10:31, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dan wel binnen de termijn waarvoor het besluit is verdaagd, geen besluit omtrent goedkeuring is bekendgemaakt aan de provinciale staten. Het valt op dat de termijn van fictieve goedkeuring, in afwijking van artikel 10:31, eerste lid, Awb wordt gesteld op vier weken. Voor de verdaging is echter niet afgeweken van de in artikel 10:31, tweede lid, Awb genoemde termijn van 13 weken. Daarmee ontstaat een situatie dat na verdaging een aanzienlijk ruimere termijn beschikbaar is dan de termijn waarbinnen primair een besluit moet worden genomen. Gelet op deze onevenredigheid van besluitvormingstermijnen beveelt de Raad aan de in artikel 15, derde lid, genoemde termijnen op elkaar af te stemmen door in beide gevallen de in artikel 10:31 Awb opgenomen termijnen te hanteren of in beide gevallen van deze termijn af te wijken.

7. Aan deze opmerking van de Raad is gehoor gegeven door het oorspronkelijke artikel 15, derde lid, thans artikel 17, derde lid, aan te passen. Voorgesteld wordt ook de verdagingstermijn, in afwijking van artikel 10.31, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, te stellen op ten hoogste vier weken.

Uitvoering en ruilplan

8. Artikel 38 van het wetsvoorstel bevat een coördinatie regeling voor de behandeling van in het kader van de uitvoering van een reconstructieplan ingediende aanvragen voor met elkaar samenhangende besluiten. Volgens het eerste lid van genoemd artikel is op de voorbereiding van de hier bedoelde aanvragen de in de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 Awb geregelde procedure van toepassing. Artikel 38, vijfde lid, bepaalt verder dat voor de toepassing van deze titel de bestuursorganen, bedoeld in artikel 3:15 Awb, de bestuursorganen zijn waartoe een of meer van de aanvragen mocht zijn gericht (met uitzondering van gedeputeerde staten). Deze regeling is dubbelzinnig. Het vijfde lid van artikel 38 veronderstelt de toepassing van artikel 3:15 Awb, dat echter tot paragraaf 3.5.1 Awb behoort, welke paragraaf ingevolge het eerste lid van artikel 38 nu juist niet van toepassing is. In de tweede plaats wekt het vijfde lid van artikel 38 de indruk dat de besluitvorming met betrekking tot al de bij de diverse bestuursorganen ingediende aanvragen berust bij gedeputeerde staten en dat gedeputeerde staten de andere bestuursorganen op enigerlei wijze bij de besluitvorming betrekken. In artikel 40, eerste lid, wordt echter tot uitdrukking gebracht dat de besluiten op de verschillende aanvragen, ondanks de coördinatie door gedeputeerde staten, worden genomen door de onderscheiden daartoe bevoegde bestuursorganen. De Raad beveelt aan de gesignaleerde onduidelijkheid op te heffen door het achterwege laten van het vijfde lid van artikel 38.

8. Gevolg is gegeven aan de aanbeveling van de Raad om het voorgestelde vijfde lid van artikel 38 van het wetsvoorstel te laten vervallen. Hiermee wordt de door de Raad gesignaleerde dubbelzinnigheid opgeheven.

9. Ingevolge artikel 40, derde lid, van het voorstel van wet zijn gedeputeerde staten bevoegd om in plaats van het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan een besluit te nemen indien dit niet binnen drie maanden na de geüniformeerde ontvangstdatum zelf een besluit neemt. Daarmee wordt voorkomen dat één bestuursorgaan de gecoördineerde besluitvorming ophoudt. Hierop wordt in het vierde lid van artikel 40 evenwel een uitzondering gemaakt voor beslissingen van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij of de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De Raad beveelt aan deze uitzondering te motiveren.

9. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de memorie van toelichting in de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 39 tot en met 44 gemotiveerd waarom in artikel 43, vierde lid, van het wetsvoorstel ten aanzien van door ministers te nemen besluiten een uitzondering is gemaakt op de regel dat gedeputeerde staten, bij het uitblijven van een besluit door het in eerste instantie bevoegde bestuursorgaan, bevoegd zijn in de plaats van dat bestuursorgaan een besluit te nemen. Vanuit een oogpunt van bestuurlijke verhoudingen acht de regering het niet gewenst dat gedeputeerde staten, als een orgaan van een decentrale overheid, besluiten nemen die normaliter tot de bevoegdheden van een minister behoren.

Overigens is het vierde lid van artikel 43, anders dan de Raad meent, niet beperkt tot de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het kan immers ook voorkomen dat een andere minister bevoegd is tot het nemen van een besluit in het kader van de uitvoering van het reconstructieplan. Om dit tot uitdrukking te brengen is de zinsnede «Onze betrokken Ministers» gebruikt.

10a. Ingevolge artikel 42, tweede lid, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld, voorzover nodig in afwijking van hoofdstuk 8 WMB, voor de beoordeling van de stankhinder bij de verlening van een vergunning als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, WMB, voor een veehouderij in een ontwikkelingsgebied. Een toelichting op deze bepaling ontbreekt, zodat de reikwijdte ervan niet geheel duidelijk is en ook geen inzicht bestaat in de voorgestane beoordeling van geurhinder in relatie tot die van andere stankbronnen.

Tevens is bij de Raad de vraag gerezen waarom in dit verband niet kan worden volstaan met de mogelijkheden van artikel 8.44 (op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur voor bepaalde categorieën inrichtingen, waarvoor een vergunningvereiste overeenkomstig artikel 8.1 WMB geldt, algemene regels kunnen worden gesteld die nodig zijn ter bescherming van het milieu) of van artikel 8.45 WMB (op basis waarvan bij algemene maatregel van bestuur het bevoegd gezag kan worden opgedragen bepaalde voorschriften in de vergunning te verwerken). Het voorgestelde artikel 42, tweede lid, lijkt genoemde artikelen in de WMB op een onnodige en niet aanvaardbare wijze te doorkruisen.

Daar komt bij dat niet duidelijk is of, als bij algemene maatregel van bestuur het beschermingsniveau voor «meerdere in het buitengebied verspreid liggende niet-agrarische bebouwingen» wordt verlaagd, het beschermingsniveau van die woningen nog toereikend zal zijn en of daarvoor een overtuigende milieuhygiënische motivering is te geven. Bedacht dient te worden dat ondanks de afname van het aantal gehinderden, er voor de achterblijvers nog wel degelijk sprake blijft van hinder.

Verder valt het de Raad op dat de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels slechts betrekking hebben op de beslissing inzake een vergunning als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, WMB (oprichtings- of veranderingsvergunning) en niet op een vergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, WMB (revisievergunning). Niet valt in te zien waarop dit onderscheid in behandeling tussen de verschillende categorieën vergunningen is gebaseerd.

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad artikel 42, tweede lid, te laten vervallen. Aangezien door middel van de te stellen regels kan worden afgeweken van de formele wet dient – mocht de bepaling niet worden geschrapt – in ieder geval de mogelijkheid om krachtens algemene maatregel van bestuur bij ministeriële regeling de in genoemd artikellid bedoelde regels te stellen, achterwege te worden gelaten.

b. Paragraaf 6.2.3.1 (geurhinder) van de memorie van toelichting geeft de Raad aanleiding tot de opmerking dat de bruikbaarheid van enige richtlijn niet gelegen is in de «invulling van het in de artikelen 8.10, eerste lid, en 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer genoemde begrip «in het belang van de bescherming van het milieu», maar in de beoordeling of een richtlijn voorziet in zodanige aanwijzingen voor het tot vergunningverlening bevoegde gezag, dat de door hem op basis daarvan aan een vergunning verbonden voorschriften en beperkingen de toets aan artikel 8.11, tweede en derde lid, WMB kunnen doorstaan. Dat artikel gaat er, ook blijkens de memorie van toelichting en de memorie van antwoord en de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het wetsvoorstel 21 087, vanuit dat met behulp van voorschriften of door het opleggen van beperkingen, primair wordt getracht nadelige gevolgen voor het milieu geheel te voorkomen en, zo dit niet kan worden bereikt, met toepassing van de beste bestaande technieken die gevolgen tot een minimum te beperken, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd. De dan nog resterende gevolgen worden door het bevoegd gezag op aanvaardbaarheid getoetst. De in de memorie van toelichting genoemde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is in dit verband slechts relevant voorzover deze door het bevoegd gezag betrachte zorgvuldigheid, de gegeven motivering en de redelijkheid betreft.

De Raad beveelt aan de toelichting op dit punt bij te stellen.

10a. Overeenkomstig het advies van de Raad is de mogelijkheid om krachtens het onderhavige wetsvoorstel afwijkende normen vast te stellen ter beoordeling van de door een veehouderij veroorzaakte geurhinder geschrapt; in punt 2b van dit nader rapport is hierop ingegaan.

10b. De beschouwingen omtrent de Richtlijn veehouderij en stankhinder en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn in de gewijzigde memorie van toelichting opgenomen bij de bespreking van de in de concentratiegebieden spelende problemen. Zij komen in dat verband thans aan de orde in paragraaf 2.2.2.3. Daarbij is de weergave van de essentie van de desbetreffende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak genuanceerd op de door de Raad voorgestelde wijze.

11. Het voorstel van wet bevat een afzonderlijke titel over subsidies (artikelen 44 tot en met 47). Deze titel bevat geen inhoudelijke normen, maar slechts procedurele bepalingen en een grondslag voor algemene maatregelen van bestuur. De memorie van toelichting verschaft, zowel in het algemene deel (paragraaf 5.5 en de hoofdstukken 7 en 8) als in de artikelsgewijze toelichting, slechts een zeer globaal beeld van bedoelde subsidies. Daardoor kan niet gesteld worden dat op dit punt de hoofdelementen van de regeling in de wet zijn opgenomen, hetgeen ingevolge de Ar gewenst is. Ingevolge aanwijzing 22 Ar bevat bij verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling. Ingevolge aanwijzing 25 Ar dient elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd. Nu het subsidiestelsel van grote betekenis is voor het welslagen van het beleid en mede gelet op artikel 4:23, eerste lid, Awb, adviseert de Raad die lijn ook in het voorliggende wetsvoorstel te volgen.

11. Terecht constateert de Raad dat het subsidiestelsel van grote betekenis is voor het welslagen van de reconstructie. Anders dan de Raad suggereert zijn echter in het wetsvoorstel niet de hoofdlijnen van het voorziene subsidiestelsel opgenomen. Belangrijkste reden hiervoor is dat voor het stellen van regels voor subsidies kan worden beschikt over de Kaderwet LNV-subsidies. Deze wet geeft ten algemene de wettelijke grondslag voor subsidieverlening. Aparte voorziening in het onderhavige wetsvoorstel zijn dus niet nodig. De oorspronkelijk voorgestelde artikelen 44 tot en met 46 zijn om deze reden dan ook vervallen. Het oorspronkelijke artikel 47 is wel gehandhaafd, als artikel 46. Dit artikel is dan ook van een andere strekking. Het voorkomt dat subsidies worden verstrekt die haaks staan op hetgeen met de reconstructie wordt beoogd.

In paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting is dit nader toegelicht. In die paragraaf wordt voorts, mede naar aanleiding van het advies van de Raad, zo veel mogelijk inzicht verschaft in de onderwerpen die voor subsidie in aanmerking kunnen komen en de wijze waarop dit zal worden geregeld.

12. Een belangrijk onderdeel van de voorgestelde «instrumenten» ter verwezenlijking van de reconstructie is de mogelijkheid van herverkaveling, die in titel 7 wordt geregeld. Deze wijkt op een aantal onderdelen af van de regeling van herverkaveling in het kader van de Landinrichtingswet, hetgeen gemotiveerd wordt met overwegingen van tijdsbesparing en vereenvoudiging die op zich ook afzonderlijk tot een herijking van het landinrichtings-instrumentarium nopen. In de voorgestelde regeling wordt vooruitlopend op de aanpassing van de Landinrichtingswet aansluiting gezocht bij de Awb. Uitgangspunt is daarbij dat de meer publiekrechtelijke aspecten van de herverkaveling een plaats krijgen in het reconstructieplan terwijl de civielrechtelijke worden geregeld in het ruilplan.

De artikelen 77 en 78 van het voorstel van wet voorzien in dit kader in een regeling om gronden die tot een blok behoren waarop de ruilverkaveling betrekking heeft, tijdelijk in gebruik te geven. In de artikelen 79 tot en met 102 worden de terinzagelegging van en de rechtsbescherming tegen het ruilplan geregeld. Zowel op de voorbereiding van besluiten tot het tijdelijk in gebruik geven van gronden als op de voorbereiding van het ruilplan wordt afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard. Ten aanzien van deze regeling maakt het college de volgende kanttekeningen.

a. In de artikelen 77, vijfde lid, en 81, van het voorstel van wet wordt bepaald dat indien tegen de daar genoemde ontwerpbesluiten geen bedenkingen naar voren zijn gebracht, het besluit vaststaat. Afdeling 3.4 Awb, dat ingevolge het vierde lid van toepassing is, moet evenwel beschouwd worden als een regeling van de voorbereiding van besluiten, niet van het nemen daarvan. Pas als deze voorbereidingsprocedure is doorlopen neemt het bestuursorgaan een besluit. De voorbereiding en beslissing vinden dus plaats op onderscheiden momenten. Door te bepalen dat het besluit vaststaat zoals het aan het begin van de procedure is opgesteld, heft de voorgestelde bepaling dit onderscheid op. Dit wringt met de in de afdelingen 3.4 en 3.5 Awb neergelegde regeling die ervan uitgaat dat een ontwerpbesluit of een aanvraag tot het nemen van een besluit ter inzage wordt gelegd en dat het besluit pas wordt genomen nadat de voorbereidingsprocedure is doorlopen.

De artikelen 77 en 81 dienen naar de mening van de Raad te worden geschrapt.

b. In de procedures met betrekking tot beide hiervoor genoemde besluiten wordt aan de rechter-commissaris een rol toebedeeld bij de behandeling van de bedenkingen. De rechter-commissaris kan daarbij het ontwerpbesluit tot het tijdelijk in gebruik geven van gronden wijzigen en vaststellen (artikel 78, zesde lid). Met betrekking tot de bedenkingen tegen het ruilplan wordt een regeling getroffen voor de behandeling van bedenkingen door de rechter-commissaris, het beroep bij de rechtbank en de cassatie tegen het vonnis van de rechtbank bij de Hoge Raad (hoofdstuk 3, titel 7, afdeling 6, paragrafen 3 tot en met 6). Naar het oordeel van de Raad zijn de verschillende elementen uit de thans in de Landinrichtingswet voorkomende procedure niet direct inpasbaar in de besluitvormingsprocedure, zoals die is opgenomen in de Awb. De voorgestelde regeling leidt namelijk tot een ongewenste vermenging van de administratieve en de civiele procedure; hier wordt de rechter op de stoel van het bestuur geplaatst. De Awb gaat er immers van uit dat het bestuursorgaan dat met toepassing van afdeling 3.4 Awb het ontwerpbesluit ter inzage heeft gelegd tevens verantwoordelijk is voor de behandeling van de bedenkingen en voor het uiteindelijk nemen van een besluit. Bij de vormgeving van de genoemde regelingen ware met dit uitgangspunt rekening te houden en te onderscheiden tussen de te volgen administratieve en de civiele procedure.

12. In de opmerkingen van de Raad aangaande het ruilplan is aanleiding gezien om de procedure inzake de totstandkoming van en de rechtsbescherming tegen het ruilplan anders op te zetten. Met het voorstel voor de gewijzigde procedure wordt aansluiting gezocht bij de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent in de eerste plaats dat er, anders dan in het

oorspronkelijk voorgestelde ontwerp, duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de voorbereiding van het ruilplan, het nemen van het besluit omtrent het ruilplan en de rechtsbescherming daartegen. In de tweede plaats is de keuze gemaakt voor een administratiefrechtelijke afdoening van beroepen tegen het ruilplan, waar in het oorspronkelijke ontwerp nog een rol aan de civiele rechter was toegedacht.

De achtergrond van deze gewijzigde procedure is gelegen in het veranderde karakter van het instrument herverkaveling. In de eerste wettelijke regeling over herverkaveling, de Ruilverkavelingswet 1924, was het instrument ruilverkaveling een middel ten behoeve van grondgebruikers om te komen tot een doelmatiger kavelindeling. Het privaatrechtelijke element, de ruil van onroerende zaken, stond in deze wet voorop, met als gevolg dat ook de wettelijke procedure om tot deze grondruil te komen, privaatrechtelijk gekleurd was. In de loop der tijd is het karakter van herverkaveling evenwel verschoven; tegenwoordig is herverkaveling veeleer een instrument om verschillende belangen – naast landbouw ook natuur, landschap en milieu – in een relatief klein gebied integraal op elkaar af te stemmen. Hierdoor is het bestuursrechtelijke element van de herverkaveling meer voorop komen te staan. Dit dient er naar mijn oordeel toe te leiden dat ook de procedure van totstandkoming van het ruilplan en de rechtsbescherming daartegen op bestuursrechtelijke leest worden geschoeid. Het feit dat wijziging van eigendomsverhoudingen het onderwerp van de herverkaveling is, doet hieraan niet af. De door de Raad onder punt 12b aangehaalde ongewenste vermenging van de administratieve en de civiele procedure wordt hiermee voorkomen. De totstandkoming van en de rechtsbescherming tegen het ruilplan zijn in de voorgestelde wijziging administratiefrechtelijk gekleurd. De civielrechtelijke afwikkeling van de herverkaveling, te weten het passeren van de zogenoemde ruilakte bij de notaris, kan dan geschieden zodra het ruilplan onherroepelijk is. Eenzelfde wijziging wordt voorgesteld ten aanzien van het besluit tot het tijdelijk in gebruik geven van grond.

Het gevolg van de voorgestelde gewijzigde procedures is dat de oorspronkelijk voorgestelde artikelen 77 en 78 ten aanzien van het tijdelijk in gebruik geven van grond en de oorspronkelijk voorgestelde artikelen 79 tot en met 102 ten aanzien van het ruilplan voor het grootste gedeelte zijn vervallen en overigens grondig zijn aangepast. De betrokken bepalingen zijn in het gewijzigde wetsvoorstel opgenomen als de artikelen 56 en 57 onderscheidenlijk de artikelen 75 tot en met 81.

Voor een nadere toelichting op de aangepaste procedure wordt verwezen naar paragraaf 4.5.3.3 van de memorie van toelichting en naar de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 56 en 57 en de artikelen 58 tot en met 80.

13. Ingevolge artikel 79 van het voorstel van wet wordt een ontwerp ruilplan met toepassing van afdeling 3.4 Awb gedurende een termijn van vier weken ter inzage gelegd. Artikel 80 bepaalt dat binnen twee weken na de termijn van terinzagelegging belanghebbenden bedenkingen tegen het ontwerp ruilplan naar voren kunnen brengen. De artikelen 83 en 84 bevatten een regeling van de behandeling van bedenkingen tegen enkele onderdelen van het plan, te weten het ontwerp van een plan van toedeling en het ontwerp van een lijst van de geldelijke regelingen. Leidt de behandeling van de bedenkingen tot wijzigingen in genoemd ontwerpplan dan stelt de reconstructiecommissie ingevolge artikel 83, tweede lid, de betrokken belanghebbenden hiervan schriftelijk in kennis en stelt hen daarbij tevens in de gelegenheid uiterlijk twee weken na de verzending van die mededeling schriftelijk bedenkingen tegen de aangebrachte wijzigingen naar voren te brengen. In artikel 84, tweede lid, is een soortgelijke regeling getroffen voor de bij het ontwerpplan van toedeling behorende lijst van de geldelijke regelingen. Volgens het derde lid van de artikelen 83 en 84 worden de bedenkingen tegen de wijzigingen tezamen met de eerder ingediende bedenkingen behandeld.

In de afdelingen 3.4 en 3.5 Awb is de openbare voorbereidingsprocedure geregeld ten behoeve van besluiten waarbij grote aantallen belanghebbenden of geïnteresseerden dan wel aan het bestuur onbekende belanghebbenden betrokken kunnen zijn. In dat stelsel leiden tijdens een voorbereidingsprocedure ingediende bedenkingen tegen een ontwerpbesluit niet tot een wijziging van het ontwerpbesluit, maar worden ze meegewogen bij het uiteindelijk te nemen besluit. De thans voorgestelde wijze van wijziging van genoemde ontwerpbesluiten heeft als nadeel dat dit kan leiden tot een

repeteerend proces. Daarnaast leidt de voorgestelde regeling tot de – van de in afdeling 3.4 Awb neergelegde regeling afwijkende – constructie dat het oorspronkelijke ontwerpbesluit vier weken ter inzage wordt gelegd, terwijl slechts gedurende twee weken bedenkingen naar voren kunnen worden gebracht (artikel 80; aangenomen dat met «twee weken na de termijn van terinzagelegging» wordt bedoeld: twee weken na aanvang van de termijn van terinzagelegging, aangezien in afdeling 3.4 Awb de termijn van terinzagelegging samenvalt met de termijn waarbinnen bedenkingen naar voren kunnen worden gebracht).

Tegen deze achtergrond beveelt de Raad aan de artikelen 80, 83 en 84 te laten vervallen.

13. De strekking van het advies van de Raad op dit punt is verwerkt in het voorstel voor een gewijzigde procedure aangaande de totstandkoming van het ruilplan en het besluit tot het tijdelijk in gebruik geven van grond, zoals beschreven onder punt 12. In de gewijzigde procedure leiden ingediende bedenkingen tegen het ter inzage gelegde ontwerpbesluit niet steeds tot een aanpassing van het ontwerpbesluit. Door aan te sluiten bij de Algemene wet bestuursrecht kunnen belanghebbenden tegen het ter inzage gelegde ontwerpbesluit hun bedenkingen indienen. Gedeputeerde staten houden vervolgens bij het vaststellen van het besluit rekening met de ingediende bedenkingen in de mate waarin zij menen dat te moeten doen. Van een repeterend proces van steeds aangepaste ontwerpbesluiten is in deze opzet geen sprake meer.

Mede met het oog op het vermijden van een dergelijk repeterend proces wordt voorgesteld in het wetsvoorstel een bepaling op te nemen met als strekking dat een ruilplan niet in afwijking van het ter inzage gelegde ontwerp kan worden vastgesteld zonder dat is getracht tussen alle belanghebbenden die het aangaat, overeenstemming te bereiken. Deze bepaling strekt tot het 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. Door deze bepaling in te bedden in de voorbereiding van het ruilplan overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht wordt enerzijds een repeterend proces van steeds aangepaste ontwerpbesluiten vermeden en anderzijds een groot beroep op de rechterlijke instanties voorkómen; in de praktijk van de Landinrichtingswet blijkt namelijk dat circa 80% van de bedenkingen door het onderlinge overleg naar tevredenheid van de belanghebbenden kan worden opgelost.

Het gewijzigde wetsvoorstel heeft, zoals gesteld onder punt 12, tot gevolg dat de oorspronkelijk voorgestelde artikelen 80, 83 en 84 zijn komen te vervallen. Voorts is naar aanleiding van het advies van de Raad een dubbelzinnigheid weggenomen door in artikel 75, vierde lid, te verduidelijken dat belanghebbenden hun zienswijze over het ontwerp ruilplan naar voren kunnen brengen tot twee weken na afloop van de termijn van terinzagelegging. Hiermee is overeenkomstig artikel 3:13, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht gewaarborgd dat de termijn waarbinnen de zienswijzen kunnen worden ingediend, ten minste even lang is als de termijn van terinzagelegging.

14. Ingevolge artikel 68, eerste lid, van het voorstel van wet kunnen pachtovereenkomsten ter registratie aan de reconstructiecommissie worden ingezonden. Deze zendt vervolgens aan de wederpartij van degene die een pachtovereenkomst ter registratie heeft ingezonden bij aangetekende brief bericht van de inzending ter registratie (artikel 69, eerste lid). Binnen twee weken na dagtekening van deze brief kan de wederpartij ingevolge het derde lid van artikel 69 zijn bezwaren tegen de registratie kenbaar maken aan de commissie. Artikel 102 bepaalt dat de hoofdstukken 6 en 7 Awb niet van toepassing zijn op deze bezwaren. Dit laatste is overbodig. Centraal staat de inzending door een burger van een pachtovereenkomst ter registratie. Van een besluit van een bestuursorgaan is daarbij geen sprake en van het maken van bezwaar in de zin van artikel 1:5, eerste lid, Awb evenmin. In de context van artikel 69, tweede lid, gaat het mitsdien niet om bezwaren in de zin van de Awb. De Raad adviseert daarom dit artikel aan te passen in die zin dat daarin de term «bezwaren» in ieder geval niet wordt gebruikt. In aansluiting daarop beveelt het college aan artikel 102 te laten vervallen.

14. De reactie van een wederpartij van een belanghebbende die een pachtovereenkomst ter registratie aanbiedt, is inderdaad niet aan te merken als een bezwaar in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, noch is er in casu sprake van een besluit van een bestuursorgaan. Overeenkomstig het advies van de Raad is het oorspronkelijk voorgestelde artikel 102 van het wetsvoorstel vervallen en is in het oorspronkelijk voorgestelde artikel 69, tweede lid, thans omgenummerd tot artikel 76, zevende lid, het woord «bezwaren» vervangen door de term «bedenkingen».

Inspraak en rechtsbescherming

15. Het reconstructieplan kan vergaande gevolgen hebben voor de betrokken gemeenten en waterschappen. De reconstructiecommissie dient dan ook voorafgaand aan de opstelling van het ontwerp voor het reconstructieplan overleg te plegen met de besturen van de betrokken gemeenten. Die plicht bestaat niet wanneer gedeputeerde staten, ingevolge artikel 12, tweede lid, uit eigen beweging het reconstructieplan in ontwerp opstellen. Op de vaststelling door gedeputeerde staten van het ontwerp reconstructieplan volgt nog slechts een inspraakprocedure waar de regeling van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (paragraaf 3.5.6 Awb) op van toepassing is verklaard. Daarbij zijn de besturen van gemeenten en waterschappen gelijkgeschakeld met andere insprekende instanties en burgers. De Raad is van oordeel dat de betrokkenheid van de gemeentebesturen en de besturen van waterschappen daarmee niet voldoende is gewaarborgd. In de besluitvormende fase hebben gemeenten en waterschappen slechts een «insprekende rol» bij het provinciaal bestuur. Het komt meer met het karakter van het reconstructieplan en de betrokkenheid van de andere bestuursorganen overeen, wanneer het provinciaal bestuur in de fase van besluitvorming over het reconstructieplan gemeentebesturen en besturen van waterschappen hierbij zouden betrekken door het voeren van overleg. Tegen die achtergrond adviseert de Raad hoofdstuk 2, titel 4, van het wetsvoorstel aan te passen in die zin dat de besturen van gemeenten en waterschappen de gelegenheid wordt geboden tot overleg.

15. Met de Raad is de regering van mening dat overleg met de betrokken gemeenten en waterschappen in de fase van de opstelling van het reconstructieplan gewaarborgd moet zijn. De mogelijk vergaande gevolgen van het reconstructieplan voor gemeenten en waterschappen rechtvaardigen zulks alleszins. Ik kom tot de conclusie dat overleg met gemeenten en waterschappen in de fase van het opstellen van reconstructieplannen evenwel niet volstaat; deze andere overheden behoren in het gehele reconstructieproces – vanaf het allereerste begin tot en met de uitvoering van het reconstructieplan – een belangrijke inbreng te hebben. Artikel 14, tweede lid, van het wetsvoorstel bepaalt thans dan ook dat gedeputeerde staten voorafgaand aan de opstelling van een ontwerp van een reconstructieplan bestuurlijke afspraken maken met de besturen van de betrokken gemeenten en waterschappen over de wijze waarop de inbreng van deze andere overheden in het reconstructieproces gewaarborgd zal zijn. In paragraaf 4.2.1 van de memorie van toelichting wordt op de achtergronden van deze bepaling nader ingegaan.

Anders dan in het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel is in het aan de opmerkingen van de Raad aangepaste voorstel geen sprake meer van een formeel onderscheid tussen een reconstructieplan dat door een reconstructiecommissie wordt voorbereid en een reconstructieplan dat gedeputeerde staten uit eigen beweging opstellen. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar punt 4 van dit nader rapport. Het advies van de Raad om het wetsvoorstel in die zin aan te passen dat de besturen van gemeenten en waterschappen de gelegenheid wordt geboden te overleggen over een reconstructieplan dat uit eigen beweging door gedeputeerde staten wordt opgesteld, behoeft om die reden dan ook niet te worden nagevolgd.

16. Hoofdstuk 3, titel 2, van het voorstel van wet regelt de coördinatie van aanvragen tot het geven van met elkaar samenhangende besluiten in het kader van de uitvoering van het reconstructieplan. De toelichting noemt in dat verband peilbesluiten van waterschappen, bouw- en aanlegvergunningen, vergunningen bedoeld in de Ontgrondingenwet, alsmede vergunningen

voortvloeiend uit provinciale of gemeentelijke verordeningen (paragraaf 6.3). Sluitstuk is de concentratie van rechtsbescherming ingevolge artikel 41. Tegen de besluiten die zijn genomen ingevolge de coördinatie-regeling staat in eerste en enige aanleg beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Blijkens de toelichting op de artikelen 36 tot en met 41 is hiervoor gekozen in het belang van een vlot verloop van de uitvoering van een reconstructieplan en omdat de besluiten die volgens de coördinatieprocedure van de artikelen 37 en volgende worden genomen uit de aard van de zaak een sterke samenhang vertonen met het reconstructieplan als zodanig, waartegen al eerder rechtsmiddelen hebben opengestaan.

Naar de mening van de Raad is deze toelichting niet overtuigend. Een vlot verloop van de uitvoering van een reconstructieplan is op zich wenselijk, maar als zodanig een onvoldoende reden om in te grijpen in de systematiek van de rechtsbescherming. Beroep in één instantie met betrekking tot uitvoeringsbesluiten kan evenmin gerechtvaardigd worden met het argument dat het om besluiten gaat die samenhangen met het reconstructieplan. Het is minder aannemelijk dat de plannen zo duidelijk zijn dat de uitvoering daar ondubbelzinnig uit voortvloeit. Ook het argument dat het in de praktijk veelal zal gaan om milieuvergunningen, ten aanzien waarvan ook nu ingevolge de WMB slechts beroep in één instantie is voorzien, is niet overtuigend. Het betreft nu juist de samenhang met besluiten waartegen normaliter beroep in twee instanties openstaat.

De nu voorgestelde regeling schept een ondoorzichtige situatie. Met name in de gevallen waarin «normaal» beroep in twee instanties openstaat. Het leidt ertoe dat bijvoorbeeld in het geval van een bouwvergunning in het ene geval beroep in twee instanties openstaat, terwijl in andere gevallen tegen de ter uitvoering van een reconstructieplan afgegeven bouwvergunning slechts beroep in één instantie mogelijk is.

Tegen deze achtergrond is de Raad van oordeel dat artikel 41 geschrapt zou moeten worden, zodat onverminderd de coördinatie, voor ieder van de daarbij betrokken vergunningen de gebruikelijke rechtsgang van toepassing is.

16. Het advies van de Raad om artikel 41 als sluitstuk van de coördinatieprocedure te laten vervallen, is niet overgenomen. Een geconcentreerde rechtsbescherming tegen besluiten ter uitvoering van het reconstructieplan is noodzakelijk om ook in de fase van de rechtsbescherming de samenhang tussen de verschillende besluiten in ogenschouw te kunnen nemen. Dit is niet mogelijk indien de beroepen tegen de onderscheiden besluiten bij verschillende rechterlijke instanties worden ingediend. Zo wordt een beroep tegen een milieuvergunning normaliter rechtstreeks bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ingediend terwijl beroepen tegen vele andere besluiten gewoonlijk bij de administratieve kamers van de rechtbanken terechtkomen. Voorts zou het zonder een bepaling aangaande de concentratie van de rechtsbescherming mogelijk zijn dat het ene besluit eerder onherroepelijk is dan een ander besluit. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij de milieuvergunning, waartegen beroep in één instantie mogelijk is, en de bouwvergunning, waartegen beroep in twee instanties openstaat. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat, vanwege de samenhang tussen de besluiten, de uitvoering van het ene besluit zou moeten wachten totdat onherroepelijk is beslist op het hoger beroep tegen een ander besluit. Dit acht ik in het belang van een voortvarende uitvoering van het reconstructieplan niet gewenst. Het advies van de Raad om artikel 41 te laten vervallen is dan ook niet overgenomen. Artikel 41 is in het gewijzigde wetsvoorstel opgenomen als artikel 44. Overigens vermag ik niet in te zien dat de voorgestelde regeling leidt tot een ondoorzichtige situatie. Weliswaar maakt het voorstel het mogelijk dat tegen een besluit waartegen normaliter beroep in twee instanties openstaat, in het kader van de uitvoering van het reconstructieplan beroep in één instantie mogelijk is, maar het onderscheidende criterium – is het besluit voorbereid door middel van de coördinatieprocedure van de Reconstructiewet of niet? – is duidelijk genoeg.

17. Ingevolge artikel 33 is met ingang van het tijdstip van terinzagelegging van het ontwerp-reconstructieplan tot aan de voltooiing van de uitvoering in het concrete geval een algemeen verbod van kracht om handelingen te verrichten die de verwezenlijking van het reconstructieplan zouden kunnen frustreren,

behoudens door de reconstructiecommissie te verlenen toestemming. Volgens de toelichting op artikel 33 staat tegen de beslissing omtrent zodanige toestemming administratief beroep open.

Het college vraagt zich af waar deze regeling met betrekking tot het administratief beroep in het wetsvoorstel is neergelegd. Bij het ontbreken van een dergelijke regeling is immers de «normale» bezwaar- en beroepsprocedure van toepassing. De Raad beveelt aan de toelichting op artikel 33 in overeenstemming te brengen met de tekst van genoemd artikel.

17. De toelichting op artikel 36 is in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad in die zin aangepast dat duidelijk is dat tegen het besluit tot het verlenen van toestemming, bedoeld in artikel 36, eerste en derde lid, de gebruikelijke bezwaar- en beroepsprocedure van toepassing is.

Overigens is mede met het oog hierop de term «toestemming» vervangen door de term: ontheffing.

Overige

18. Artikel 65, eerste lid, van het voorstel van wet bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent het ruilplan. Ingevolge het tweede lid van dit artikel hebben deze regels in ieder geval betrekking op de uitgangspunten voor het plan van toedeling en de lijst van de geldelijke regelingen.

Naar het oordeel van de Raad heeft de in het eerste lid van genoemd artikel neergelegde mogelijkheid van delegatie van regelgevende bevoegdheid, door het ontbreken van een meer concrete aanduiding van onderwerpen waarover regels moeten worden gesteld, een te onbepaald karakter. Mede gelet op aanwijzing 25 Ar dient elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd. Het college adviseert daarom artikel 65, eerste lid, in dit opzicht aan te passen.

18. Naar aanleiding van het advies van de Raad stel ik voor artikel 65, thans artikel 74, aan te passen. Artikel 74 is in het gewijzigde wetsvoorstel zodanig opgezet dat uit het artikel zelf duidelijk is welke onderwerpen in de algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Het onbepaalde karakter van de delegatie is hiermee komen te vervallen.

19. Ingevolge artikel 117, eerste lid, van het voorstel van wet kan onteigening plaatsvinden van onroerende zaken en rechten waarover de beschikking moet worden verkregen ter verwezenlijking van een reconstructieplan, zonder voorafgaande verklaring bij de wet dat het algemeen nut de onteigening vordert.

De Raad adviseert om het instrument van onteigening ten behoeve van een reconstructieplan op te nemen in de onteigeningswet zelf. Die wet kent nu al een artikel 122 waarin de onteigening ten behoeve van een landinrichtingsplan wordt geregeld. De onteigening ten behoeve van het reconstructieplan kan daaraan worden toegevoegd. In ieder geval hoort dit artikel niet thuis in een hoofdstuk «straf- en dwangbepalingen»; onteigening is geen straf of dwangmiddel.

19. In het advies van de Raad heb ik aanleiding gezien het instrument van onteigening niet in het onderhavige wetsvoorstel te regelen maar in de onteigeningswet zelf. Daartoe bevat artikel 98 thans een wijziging van artikel 122 van de onteigeningswet.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt het oorspronkelijk voorgestelde artikel 117, thans artikel 98, over te brengen naar hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel, de slotbepalingen. Het artikel over onteigening was aanvankelijk opgenomen in hoofdstuk 5, straf- en dwangbepalingen, maar daar hoort het bij nader inzien niet thuis.

20. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

20. Met de redactionele opmerkingen van de Raad is rekening gehouden.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om ten opzichte van het wetsvoorstel dat aan de Raad van State om advies is voorgelegd, de volgende wijziging aan te brengen.

21. Artikel 47, het oorspronkelijk voorgestelde artikel 43, is gewijzigd. Meer duidelijk is gemaakt welke het rechtskarakter is van de in dat artikel voorgestelde gebruiksverboden. Dergelijke verboden zullen krachtens de Reconstructiewet bij provinciale verordening kunnen worden gevestigd. Van de bij die verordening gestelde verboden zullen gedeputeerde staten ontheffing kunnen verlenen, onder voorschriften of beperkingen. Voorts wordt voorgesteld de werkingssfeer van gebruiksverboden te beperken tot daartoe speciaal in het reconstructieplan aangewezen gebieden. De reden hiervoor is vooral dat dergelijke gebruiksverboden sterk kunnen ingrijpen op de bedrijfsvoering van betrokkenen. Zorgvuldige toepassing is daarom een vereiste.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Vorstel van wet

- In artikel 1 een begripsbepaling van de term reconstructie opnemen.
- In artikel 7, vierde lid, «colleges van» achterwege laten.
- Tevens «gemeenten en waterschappen» vervangen door: de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten en de dagelijkse besturen van de waterschappen.
- In artikel 7, tiende lid, met inachtneming van aanwijzing 32 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), «nadere» laten vervallen.
- In artikel 10, eerste lid, «gedogen» gelet op de in de praktijk aan dit woord toegekende betekenis vervangen door: dulden.
- In artikel 10, tweede lid, «gedoogplicht» wijzigen in: plicht.
- In de artikelen 10, derde lid, 37, tweede en derde lid, 43, eerste en derde lid, 54, tweede en derde lid, en 57, derde lid, de zinnen waarin een vorm van het werkwoord «verzoeken» voorkomt in verband met de Algemene wet bestuursrecht (Awb) steeds formuleren met een vorm van het werkwoord aanvragen.
- Gelet op aanwijzing 58, eerste lid, Ar in artikel 10, derde lid, «de Staat» vervangen door: het Rijk.
- In artikel 11, «ontwerp» wijzigen in: voorontwerp.
- In artikel 12, eerste lid, «stellen het reconstructieplan in ontwerp vast», gelet op het feit dat «vaststellen» duidt op het nemen van een besluit, terwijl het hier een ontwerpbesluit betreft, vervangen door: stellen het reconstructieplan in ontwerp op.
- In artikel 12, tweede lid, «vaststellen» wijzigen in: opstellen.
- Artikel 13, gelet op de fase van de besluitvorming rangschikken onder hoofdstuk 2, titel 3, «Het ontwerp van het reconstructieplan».
- In de artikelen 13, eerste lid, en 38, eerste lid, duidelijk tot uitdrukking brengen dat gedeputeerde staten het bestuursorgaan is dat met de toepassing van de in genoemde artikelliden bedoelde procedure is belast.
- In artikel 15, eerste lid, «Vaststelling van het reconstructieplan als bedoeld» vervangen door: Het reconstructieplan, bedoeld.
- In artikel 15, vijfde lid, «De vaststelling van het» wijzigen in: Het.
- In artikel 16, derde lid, «De artikelen (...) zijn van overeenkomstige toepassing» wijzigen in: Op de vaststelling van de uitwerking van het reconstructieplan zijn de artikelen (...) van overeenkomstige toepassing.
- In artikel 20, tweede lid, «Gedeputeerde staten waar» vervangen door: Gedeputeerde staten van de provincie waar.
- Artikel 31, vijfde lid, laten vervallen, aangezien toezending aan de minister in verband met de goedkeuring, bedoeld in artikel 32, eerste lid, evident is.
- In de artikelen 35, 39, eerste lid, en 40, eerste lid, «beslissen» vervangen door: besluiten.
- In artikel 36, eerste lid, «plaatsen» wijzigen in: plaatsvinden.
- In artikel 42, eerste lid, «te beslissen op een aanvraag om een besluit» wijzigen in: te besluiten op een aanvraag.
- In artikel 42, tweede lid, «de beslissing» wijzigen in: het besluit.
- In de artikelen 45, tweede lid, 46 en 47 en paragraaf 4.1.1 en hoofdstuk 7 van de toelichting telkens de verwijzing naar artikel 44 vervangen door een verwijzing naar artikel 45, eerste lid.
- In artikel 64, eerste lid, «ruilplan» wijzigen in: ontwerp van een ruilplan.
- In artikel 80, «Binnen twee weken na de termijn van terinzagelegging» vervangen door: Binnen twee weken na aanvang van de termijn van terinzagelegging, aangezien in afdeling 3.4 Awb de termijn van terinzagelegging samenvalt met de termijn waarbinnen bedenkingen naar voren kunnen worden gebracht.
- Artikel 82, tweede volzin, laten vervallen, aangezien afdeling 3.6 Awb een regeling bevat omtrent de bekendmaking en de mededeling van besluiten.
- In de artikelen 82, derde lid, en 85, «proces-verbaal» wijzigen in: een verslag.
- In de artikelen 82, vierde lid, en 86, «processen-verbaal» vervangen door: verslagen.
- In artikel 87 «proces-verbaal» wijzigen in: verslag.
- In artikel 106 «beschikking» vervangen door: rechterlijke beschikking.

- Gelet op aanwijzing 180, model C, Ar in artikel 120 «Deze wet treedt» vervangen door: De artikelen van deze wet treden.

Memorie van toelichting

- De toelichting actualiseren ten aanzien van de Wet herstructurering varkenshouderij.
- De aanduiding «kabinet» waar de regering is bedoeld vervangen door: regering.
- In een artikelsgewijze toelichting op artikel 42, tweede lid, verwijzen naar paragraaf 6.2.3.1.
- Paragraaf 6.2.3.1 actualiseren gelet op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 april 1998, no. E03.97.0115.
- Een artikelsgewijze toelichting opnemen ten aanzien van de artikelen 49 tot en met 111.