

Vergaderjaar 1994–1995

24 031

Wijziging van de Wet milieubeheer (milieuplanbureau)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 mei 1995

HOOFDSTUK 1. ALGEMEEN

1.1. Inleiding

Wij zijn verheugd over de belangstellende en waarderende opmerkingen die de leden van de verschillende fracties in het verslag over het onderhavige wetsvoorstel maakten. In het algemeen bestaat bij de leden van de meeste fracties steun voor de wijze waarop met dit wetsvoorstel uitvoering is gegeven aan de motie van Rijn-Vellekoop van 3 november 1988 (Kamerstukken II 1988/89, 20 800-XI, nr. 35) en de motie Tommel uit 1993 (Kamerstukken II 1993/94, 23 400-XI, nr. 17) die tijdens de begrotingsbehandeling op 27 oktober 1993 is aangenomen. In deze moties werd aangedrongen op het kunnen beschikken over periodieke onafhankelijke wetenschappelijke verkenningen van de mogelijke toekomstige ontwikkelingen van de milieukwaliteit en de financieel-economische gevolgen ervan.

Zoals nader uiteengezet is in de memorie van toelichting wordt met het onderhavige wetsvoorstel het codificeren van de bestaande praktijk beoogd teneinde waarborgen voor de onafhankelijke uitoefening van de milieuplanbureaufunctie te bieden. Tot nu toe ontbrak een dergelijke regeling. Tevens waren de frequentie waarmee de milieuverkenning en de milieubalans zullen verschijnen alsmede de inhoud slechts in beperkte mate in de bestaande wettelijke regeling vastgelegd. Voorts sloot deze regeling onvoldoende aan bij de beleidsdocumenten milieuprogramma en milieubeleidsplan.

1.2. Rol RIVM in relatie tot andere onderzoeksinstellingen

De leden van de fractie van het RPF vroegen zich af waarom niet over het milieuplanbureau als zodanig maar slechts over de milieuplanbureaufunctie wordt gesproken. De reden is dat er geen milieuplanbureau als zodanig bestaat, maar dat de milieuplanbureaufunctie wordt ondergebracht bij een bestaande instelling, die niet alleen deze functie uitoefent maar ook andere taken vervult. Door de beperking tot milieuplanbureau

wordt geen recht gedaan aan het bredere werkkterrein dat de aangewezen instelling heeft.

Door de leden van de fractie van de SGP werd aangevoerd dat het voor de hand had gelegen om het onderhavige wetsvoorstel «meer in de pas» te laten lopen met het aangekondigde RIVM-wetsvoorstel (II, 1994/95, 23 900 XVI, nr. 17, pag 63). Wij merken op dat dit op zich zelf beschouwd ook onze voorkeur zou hebben gehad maar dat dit de gang van het onderhavige wetsvoorstel aanzienlijk zou hebben vertraagd. Het gaat bij het RIVM-wetsvoorstel om een operatie waarbij het hele taken- en bevoegdhedenpakket van het RIVM inclusief de wijze van financiering en toezicht van een wettelijke grondslag wordt voorzien hetgeen van verstrekkender en omvangrijker aard is dan het onderhavige wetgevingsproces.

Bovendien heeft de Tweede Kamer in de twee eerder genoemde moties aangedrongen op spoed waar het ging om het regelen van de milieu-planbureaufunctie.

De leden van de fractie van de SGP vroegen een toelichting op het takenpakket van het RIVM en vroegen zich af of het RIVM, evenals het CPB, naast de verplicht uit te brengen rapportages uit eigen beweging (deel)studies zal mogen verrichten en of het RIVM in de toekomst op verzoek van politieke partij en verkiezingsprogramma's door mag rekenen.

In dit kader is het van belang te benadrukken dat alle activiteiten van het RIVM op het gebied van milieu worden geprogrammeerd in het Meerjarenactiviteitenprogramma dat onderhevig is aan goedkeuring van de Ministers van VROM en van VWS. Naast het uitbrengen van de milieubalans en de milieuverkenning kan het RIVM deelstudies en adviezen uitbrengen, indien daarvoor in het kader van het jaarlijks in overleg met VROM en VWS opgestelde werkplan van het RIVM, capaciteit en geld is toegekend. Wijzigingen of aanvullingen op dit programma, bijvoorbeeld als gevolg van verzoeken van derden, zijn tussentijds mogelijk. Dit overigens na accordering door de Minister van VROM. Het op verzoek van politieke partijen doorrekenen van verkiezingsprogramma's en het meer specifiek ingaan op het rendement van milieumaatregelen behoort tot de mogelijkheden. Op dit laatste aspect zal later nog nader worden ingegaan.

Voorts vroegen de leden van de fractie het RPF naar de kans dat in de toekomst een ander instituut dan het RIVM aangewezen zal worden. In het kader van de beantwoording van deze vraag past een zekere terughoudendheid. De kans dat over 10 jaar een ander instituut wordt aangewezen zal mede afhankelijk zijn van ontwikkelingen in de milieuplanbureaufunctie enerzijds, en de ontwikkelingen van het RIVM als onderzoek-instelling anderzijds. Gelet op de positieve ervaringen die met de Milieuverkenningen I, II en III zijn opgedaan valt op dit moment niet te verwachten dat snel een ander instituut zal worden aangewezen.

De leden van de fractie van de RPF vroegen zich verder af of het, slechts op verzoek van de minister, opnemen van prognoses in de milieubalans niet te kort doet aan de onafhankelijke taakuitoefening van het milieu-planbureau. Met de uitoefening van deze bevoegdheid wordt geen afbreuk gedaan aan de onafhankelijkheid van de milieuplanbureaufunctie. Uitgangspunt is dat het milieuplanbureau in de milieubalans op onafhankelijke wijze invulling geeft aan haar diagnosetaak. Daarin passen geen prognoses. Verderop zal ingegaan worden op de redenen om de minister de bevoegdheid te geven prognoses in de milieubalans op te nemen.

Het punt van exclusiviteit – mede in relatie tot de verhouding tot andere onderzoeksinstellingen – had bij een aantal fracties tot vragen aanleiding

gegeven. Over de algemene lijn in de opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, GPV en het CDA op het punt van het exclusiviteitsrecht van een bij KB aan te wijzen overheidsinstantie willen wij hier eerst iets zeggen. In de meeste landen bestaan nog geen milieuplanbureaus en is de beschrijving van de toestand van het milieu ondergebracht bij de milieu-ministeries zelf (soms met uitbesteding aan diverse consultants, zoals in de UK), dan wel bij het Bureau voor de Statistiek (Noorwegen) of bij bureaus die ook beleidsuitvoeringstaken hebben zoals het Duitse UBA en de Amerikaanse EPA). Wel vergelijkbaar met de hier voorgestane constructie is het Europese Milieu Agentschap dat op het niveau van de Europese Unie is gepositioneerd.

In de in het buitenland gemaakte milieutoestandsbeschrijvingen wordt in tegenstelling tot de milieubalans geen (modelmatige) relatie gelegd met verklarende factoren en met de ontwikkelingen in het milieubeleid. Een uitzondering vormt Noorwegen, waar – net als in Nederland – sprake is van een modelmatige koppeling van een macro-economisch model met een milieu-emissie model, evenwel zonder daaraan gekoppelde milieu-kwaliteitsberekeningen. Wij menen in tegenstelling tot de leden van de fracties van de VVD en het CDA dat nadere bestudering van systemen zoals toegepast in het buitenland geen aanleiding geeft, om de regeling – in casu het nader aanwijzen van een bij KB aan te wijzen overheidsinstelling – zoals neergelegd in dit wetsvoorstel, te heroverwegen. Dat het hier naar onze mening moet gaan om een overheidsinstelling vindt mede zijn oorzaak in het feit dat uitvoering van parallel onderzoek voor belanghebbenden de onafhankelijkheid van de beoogde rapporten in gevaar kan brengen; om die reden dient de instelling zoals al eerder aangegeven niet op de markt te opereren. Dit sluit ook aan bij de bedoeling van de eerder genoemde moties om de onafhankelijke uitoefening van de milieuplanbureaufunctie te garanderen, niet alleen ten opzichte van de overheid maar ten opzichte van alle mogelijke opdrachtgevers.

De leden van de fractie van het CDA meenden dat de «kan»-bepaling uit artikel 4.2a, eerste lid, tot misverstanden aanleiding zou kunnen geven. Deze leden vonden het in dit verband noodzakelijk de minister te verplichten tot het geven van een aanwijzing ten aanzien van uitgangspunten en onderwerpen waaraan aandacht dient te worden besteed in de milieuverkenning. Wij delen deze opvatting van deze leden niet. Het verplicht hanteren van de aanwijzingsconstructie achten wij niet nodig en «overdone» aangezien reeds in het wetsvoorstel is neergelegd wat de wettelijke inhoudsvereisten van de milieuverkenning en milieubalans zijn. Verderop is uiteengezet in welke gevallen van de aanwijzingsbevoegdheid gebruikt kan worden gemaakt. Wij onderschrijven wel de zienswijze van de leden van de CDA-fractie op het punt van de onafhankelijkheid van het RIVM. Dit kan er in resulteren dat het RIVM gelet op de uit de milieuplanbureaufunctie voortvloeiende verantwoordelijkheid scenario's toevoegt. Dit geldt ook voor uitgangspunten die naar het oordeel van het RIVM als het meest waarschijnlijk worden gezien (bijv. de ontwikkeling van de energieprijzen).

Voorts vroegen de leden van de fracties van de VVD en het CDA met name aandacht voor de in hun ogen onduidelijke passage in de memorie van toelichting waarin uiteengezet was bij wie nu de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de eindrapportages berustte.

Zoals in de memorie van toelichting nader uiteen is gezet ligt de taak van het RIVM en – in het verlengde daarvan de toegevoegde waarde van de werkzaamheden – in een synthese van deelresultaten die tot stand komen door eigen onderzoek dat door het RIVM wordt gedaan en onderzoek dat verricht wordt door andere onderzoeksinstituten. Tegen die achtergrond moeten de passages over de rol van het RIVM en andere

onderzoekinstellingen zoals opgenomen onder 1. 5. van de memorie van toelichting worden begrepen. Met die passages is bedoeld tot uitdrukking te brengen dat de uitoefening van de milieuplanbureaufunctie gebaat is bij een realistische samenwerking waarbij de verschillende onderzoekinstellingen gezien het terreindekkende karakter van de rapporten zoals bedoeld in dit wetsvoorstel, ieder voor hun terrein, verantwoordelijkheid dragen. Het is uiteindelijk het RIVM dat, uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid voor de eindrapporten, moet waken voor een zodanige kwaliteit van de aangeleverde rapportages dat deze opgenomen kunnen worden. De eindverantwoordelijkheid voor de rapporten ligt bij het RIVM. Daarmee verschillen wij niet van de zienswijze van de leden van de fractie van het CDA.

Het RIVM kan als coördinerende instelling van mening zijn dat gegevens van andere instellingen niet in de rapportage moeten worden opgenomen omdat de kwaliteit daarvan als onvoldoende wordt aangemerkt. Met de beperking om van RIVM-zijde de gegevens van andere instellingen te bewerken wordt bedoeld dat eventuele bewerkingen en wijzigingen bij het tot stand komen van de rapporten niet zonder overleg met de toeleverende instellingen plaatsvinden. Indien er geen overeenstemming wordt bereikt, worden de door dat instituut aangeleverde gegevens in het rapport opgenomen en geeft het RIVM daarnaast zijn eigen visie weer. Deze werkwijze waarborgt het streven naar consensus met de betrokken instituten, als ook het bij het eventueel niet bereiken van consensus expliciet aangeven daarvan in de rapporten. Een belangrijk element van de planbureaufunctie is immers het bereiken van wetenschappelijke consensus met de verschillende aspectgerichte instellingen, teneinde de beleidskeuzen zoveel mogelijk te kunnen baseren op de beste wetenschappelijke inzichten. Deze scheiding tussen wetenschappelijke consensusvorming en het vinden van beleidsmatige overeenstemming mag internationaal gezien – vrij uniek genoemd worden. De voorbeeldrol van Nederland wordt momenteel ook toegepast bij de voorbereiding van een aantal beleidsprocessen die plaatsvinden in internationale kaders. Binnen EU verband bestaat belangstelling om met de oprichting van het Europese Milieu Agentschap op eenzelfde manier te gaan werken.

Wij delen gezien bovenstaande uiteenzetting niet de opvatting van de leden van de fractie van de VVD die aangaven dat naar hun inzicht de tekst en de toelichting op artikel 4.2, vijfde lid, van het onderhavige wetsvoorstel nog onvoldoende duidelijkheid boden. Het gaat er in het vijfde lid van dit artikel om, bij het ontbreken van duidelijke procedures over hoe omgegaan moet worden met verschillen van zienswijze tussen de verschillende instellingen over de inhoud van aangeleverde gegevens, hieraan bij ministeriële regeling nadere invulling te geven. Van een andere betekenis dan deze kan geen sprake zijn. Overigens mag gelet op bovengenoemde gegroeide praktijk tussen de onderzoekinstellingen worden aangenomen dat van deze constructie niet veelvuldig gebruik gemaakt zal worden.

Geconstateerd werd door de leden van de fractie van het GPV dat met dit wetsvoorstel niet de onafhankelijkheid van de andere bij de milieuplanbureaufunctie betrokken instellingen wordt gegarandeerd. Op zich zelf is deze constatering juist, maar dit betekent nog niet dat er, zoals de leden van de fractie van het GPV vreesden, sprake is van een situatie waarbij uitkomsten van onderzoeken door andere instituten niet op een zorgvuldige dan wel voldoende onafhankelijke wijze tot standkomen. Het RIVM voert bij de ontvangst van externe informatie acceptatietests uit en ziet daarbij toe op de consistentie met andere gegevens en berekeningsresultaten. Eventuele op grond daarvan nodige bewerkingen en wijzigingen worden slechts in overleg met de gegevens aanleverende instelling doorgevoerd. In het geval van het ontbreken van consensus zal het RIVM de verschillende gegevens naast elkaar presenteren.

Voorts waren de leden van de fracties van GPV en RPF van opvatting dat dit wetsvoorstel geen volledige duidelijkheid verschaftte over de onafhankelijke positie van het RIVM gelet op de in dit wetsvoorstel opgenomen bandbreedte die de minister kan aangeven. Het is inderdaad juist dat de minister krachtens art. 4.2a, eerste lid, aanwijzingen kan geven omtrent de veronderstellingen die in elk geval als grondslag voor de beschrijving van de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu moeten worden meegenomen. Deze aanwijzingsbevoegdheid moet gezien worden in het licht van de ervaringen met het gebruik van economische en andere basisscenario's als grondslag van lange-termijn verkenningen van de ontwikkeling van de milieukwaliteit sinds het uitbrengen in 1992 door het Centraal Planbureau van de studie Nederland in Drievoud. De drie hoofdsenario's in deze studie, aangeduid als Balanced Growth, European Renaissance en Global Shift, bevatten alle drie mogelijke, alternatieve toekomstbeelden, die niet alleen in hun uitkomsten, maar ook in hun veronderstelde beleidsinhoudelijke ontwikkelingen van elkaar verschillen. Om deze reden kan geen van deze drie scenario's op voorhand worden getypeerd als «de meest waarschijnlijke ontwikkeling». Met het aangeven van de bandbreedte wordt bedoeld, dit in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het GPV, de keuze van tenminste twee scenario's als grondslag voor de milieuverkenning, in de verwachting dat de meest waarschijnlijke ontwikkeling in termen van onder meer economische groei, energieprijzontwikkeling of automobilititeit zich binnen de aldus ontstane bandbreedte zal bevinden. Voornaamste motief voor deze bevoegdheid van de minister is te kunnen waarborgen dat in de milieuverkenning in elk geval ook aandacht wordt besteed aan diens scenariokeuzes. Het uiteindelijke oordeel of binnen deze bandbreedte inderdaad de meest waarschijnlijke ontwikkeling ligt opgesloten, is evenwel niet aan de minister, maar aan de gezamenlijke wetenschappelijke instituten. Dit vormt dan ook de reden dat het milieuplanbureau op eigen initiatief alternatieve toekomstscenario's kan toevoegen aan de door de minister voorgestelde scenario's, ook wanneer die zich buiten de bandbreedte bevinden. Door het gecombineerd hanteren van de door de minister aangegeven bandbreedte als ook de door het RIVM gehanteerde bandbreedte wordt in de milieuverkenning een beeld geschetst van de bandbreedte waarbinnen de feitelijke toekomstige ontwikkeling naar verwachting zal blijven. Omwille van de beleidsmatige bruikbaarheid zal het aantal scenario's dat in de milieuverkenning wordt gepresenteerd, overigens zo beperkt mogelijk moeten blijven. Gelet op het hierbovengestelde blijft naar onze mening de onafhankelijke positie van het milieuplanbureau gegarandeerd.

De leden van de fractie van D66 waren benieuwd welke afspraken het RIVM met welke onderzoeksinstellingen heeft gemaakt. Het RIVM heeft met de bij de milieuplanbureauafunctie betrokken instellingen waaronder CPB, RIZA, RIKZ, IKC-NBLF, ECN en koepelorganisaties afspraken gemaakt over de overdracht van basisgegevens en berekeningsresultaten. Voor wat betreft de procedure die wordt gevolgd bij eventuele bewerkingen en wijzigingen is in het voorgaande een en ander nader uitgezet. Hiernaar wordt korthedshalve verwezen.

De leden van de fractie van D66 stelden voor ten aanzien van de onderwerpen die aan de orde kunnen komen bij het opstellen van alternatieve scenario's, aan de in de memorie van toelichting genoemde indicatieve lijst van onderwerpen als ontwikkelingen in de automobilititeit, economische groei en bevolkingsgroei nog een aantal onderwerpen toe te voegen. De opsomming in de memorie van toelichting had een niet-limitatief karakter. Ook de door de genoemde leden voorgestane onderwerpen hadden daar kunnen worden genoemd, zoals het gebruik (uitputting) van natuurlijke hulpbronnen en energiebesparing.

Ook vroegen de leden van de fractie van D66 hoe de aanwijzingsbevoegdheden die de betrokken ministers worden toegekend in art. 4.2 van het wetsvoorstel, zich verhouden tot de onafhankelijke positie van het RIVM. Wij zijn van mening dat bedoelde aanwijzingsbevoegdheden de onafhankelijke positie van het RIVM niet beïnvloeden. De bevoegdheid om overheidsinstellingen aan te wijzen die in ieder geval bij het opstellen van de milieuverkenning en de milieubalans moeten worden betrokken, houdt niet meer in dan dat bepaalde instellingen bij de rapportage door het RIVM moeten worden betrokken. De bevoegdheid heeft tot doel te voorkomen dat bepaalde invalshoeken in de rapporten van het RIVM onderbelicht zouden blijven en voorkomt dat het RIVM zich op door andere instellingen bestreken gebieden zou moeten begeven waardoor onnodig verdubbeling van werkzaamheden zou optreden. De betrokkenheid van de aangewezen instellingen krijgt op dezelfde wijze gestalte als de betrokkenheid van instellingen die op dit moment reeds bij de rapportage door het RIVM worden betrokken, d.w.z. met eerbiediging van taken en verantwoordelijkheden van de verschillende instellingen. De bevoegdheid om aanwijzingen te geven omtrent de inhoud van de rapporten heeft uitsluitend betrekking op de onderwerpen waarover in elk geval moet worden gerapporteerd, en op ontwikkelingen die in de rapporten in elk geval moeten worden meegenomen. Zoals eerder in deze nota is opgemerkt, kan het RIVM daarnaast rapporteren over andere ontwikkelingen, alsmede over andere onderwerpen, die volgens het instituut relevant zijn.

Door de leden van de fractie van de VVD werd gesuggereerd de term «wetenschappelijk» te schrappen. In het door de leden van de fractie van de VVD aangehaalde WRR-rapport «Duurzame risico's een blijvend gegeven» (1994) is, zo betoogden de leden van de fractie van de VVD, aangegeven dat de invulling van het begrip duurzame ontwikkeling niet op louter wetenschappelijke basis te geven is. Normatieve keuzes op basis van risicoperceptie bepalen volgens de WRR welke afweging tussen economische-, sociale- en milieudoelstellingen wordt gemaakt.

Wij merken op dat het afwegen niet tot de taak van het milieuplanbureau behoort. De taak van het milieuplanbureau is wel de wetenschappelijke basis te leveren voor de door de politiek te maken normatieve keuzes. Juist vanwege het noodzakelijke onderscheid tussen de wetenschappelijke basis aan de ene kant en het primaat van de politieke keuze aan de andere kant is aangegeven dat het tot de taak van het milieuplanbureau moet worden gerekend om wetenschappelijke rapporten op te stellen. In deze rapporten zal o.a. aandacht worden besteed aan onderliggende relaties tussen economische activiteiten, gebruikte technieken, resulterende milieudruk en optredende effecten en risico's. De causale relaties tussen economie, technologie en ecologie worden dus wel «wetenschappelijk» beschreven.

De leden van de fractie van de VVD, de RPF en PvdA stonden vervolgens stil bij de suggestie van de Raad van State tot het instellen van een adviescommissie. Zoals wij eerder hebben aangegeven naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van de SGP is op dit moment een wetsvoorstel op het RIVM in voorbereiding waarin de positie van het gehele RIVM geregeld wordt. In dit wetsvoorstel is ook de instelling van een adviescommissie ter bewaking van het wetenschappelijke niveau voorzien.

De leden van de fractie van de VVD waren verder van mening dat het aanbeveling verdient om de uitgangspunten van de vierjaarlijkse milieuverkenning met de Staten-Generaal te bespreken alvorens de werkzaamheden ten behoeve van de milieuverkenning een aanvang nemen. Dit zou hun voorkeur hebben boven het aan de Tweede Kamer

melden dat de minister voornemens is te besluiten tot het geven van een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2a. Wij hebben er geen bezwaar tegen dat de Tweede Kamer vooraf in kennis wordt gesteld van het voornemen om een aanwijzing te geven omtrent onderwerpen die aan de orde moeten komen. De wijze waarop de bevoegdheid als genoemd in artikel 2a, eerste lid, kan worden uitgeoefend is in artikel 4.2a, tweede lid, zodanig geclausuleerd dat voor aantasting van de onafhankelijkheid van het milieuplanbureau niet hoeft te worden gevreesd. Het voorstel van de leden van de VVD-fractie zou echter neerkomen op een rechtstreeks overleg tussen Tweede Kamer en het RIVM. De uitgangspunten zouden dan politiek worden bepaald en niet wetenschappelijk. Daartegen hebben wij wel bezwaar. De politieke discussie moet naar onze mening betrekking hebben op de maatschappelijke conclusies uit de wetenschappelijk onderbouwde rapporten. Niet omgekeerd. Wij concluderen dat het vooraf bespreken van de uitgangspunten met de Staten-Generaal dan ook niet goed past bij het uitgangspunt dat de milieuplanbureau functie in haar uitoefening zo onafhankelijk mogelijk moet kunnen geschieden.

1.3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel: nadere inhoudsvereisten en procedures m.b.t. rapporten

Evenals de leden van de fractie van de VVD haalden de leden van de fractie van de PvdA het WRR-rapport «Duurzame risico's een blijvend gegeven» (1994) aan. Zij vonden het noodzakelijk dat het milieuplanbureau bij het opstellen van mogelijke toekomstscenario's ook de sociaal-economische gevolgen en financieel-economische gevolgen van de te verwachten ontwikkelingen en beleidskeuzes betreft. Wij onderschrijven deze opvatting. Op basis van een schets van de milieurisico's in de milieuverkenning en de doorrekening van de financieel- en sociaal-economische gevolgen door het CPB kan de basis gecreëerd worden voor een afweging van milieurisico's en sociale risico's. De benodigde gegevens kunnen door het CPB en het RIVM worden verstrekt. De afwegingen en daarmee zichtbare beleidskeuzes kunnen echter niet door het milieuplanbureau dan wel het CPB verantwoord worden. Op maatregelenniveau kan de milieu-effectiviteit in de milieuverkenning zichtbaar gemaakt worden.

De leden van de fracties van de PvdA en de SGP hadden stilgestaan bij de vraag op welke plaats en in welke economische sector de inzet van de milieugulden het hoogste rendement oplevert. Deze vraag was al tijdens de begrotingsbehandeling van 3 november 1994 (Handelingen II 1994/95, 23 900, 18 997) aan de orde gekomen. Met betrekking tot de jaarlijks door het RIVM uit te brengen milieubalans vroegen deze leden of in deze rapporten nadrukkelijk aandacht gegeven kan worden aan de berekening van het rendement van milieumaatregelen en hun alternatieven. Resultaten van dit soort analyses kunnen in de toekomstige milieubalans voor wat betreft het gerealiseerde beleid in evaluerende zin worden gepresenteerd. Dit instrumentarium zal in de nabije toekomst een rol spelen bij de uitoefening van de milieuplanbureau functie door het RIVM. In de milieuverkenningen zullen kosteneffectiviteitsberekeningen gebruikt kunnen worden voor de onderbouwing van toekomstige beleidskeuzes. Over de verschillende aspecten die samenhangen met het gebruik van milieurendementsgegevens zal de Tweede Kamer conform de toezegging bij de reeds gememoreerde begrotingsbehandeling nog nader geïnformeerd worden.

De leden van de GPV-fractie hebben aangegeven met de naamgeving «milieuplanbureau» weinig gelukkig te zijn aangezien in beide rapporten niet echt sprake is van een planning. Strikt genomen onderschrijven wij de opvatting dat geen sprake is van planning. De naam planbureau is

echter inmiddels in Nederland ingeburgerd geraakt, zoals blijkt uit de naam van onder andere het Centraal Plan Bureau en het Sociaal Cultureel Planbureau. Sinds 1988 wordt in het verkeer tussen regering en Staten-Generaal ook consequent gesproken van een «milieuplanbureauafunctie». Het gaat bij deze functie dan in de eerste plaats om ondersteuning van de planvorming in het milieubeleid. Deze functie zoals vormgegeven in het onderhavige wetsvoorstel, behelst naast de diagnosetaak ook een prognosetaak, daar waar het gaat om een verkenning bij alternatieve uitgangspunten van de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu.

De leden van de fractie van het GPV toonden zich verheugd over het feit dat de milieubalans en de milieuverkenning een totaaloverzicht zullen geven van de (toekomst van de) toestand van het milieu. Zij wilden weten of dit nu ook betekent dat in de toekomst geen sprake meer zal zijn van afzonderlijke milieubalansen en -verkenningen op het terrein van natuur, waterstaat, vervoer. Op dit moment bestaan er afzonderlijke jaarrapportages en verkenningen op het gebied van natuur, waterstaat, verkeer en vervoer, landbouw, energie e.d. die worden opgesteld door verschillende instituten. De ontwikkelingen op het gebied van bovengenoemde maatschappelijke sectoren hebben effect op de toestand van het milieu en van de natuur. Om die reden vindt dan ook samenwerking plaats tussen het RIVM en de overige instituten waarbij gestreefd wordt naar consistentie en afstemming. Op de vormen van samenwerking zijn wij reeds ingegaan. Overigens sluit het onderhavige wetsvoorstel de mogelijkheid van toestandsbeschrijvingen en verkenningen vanuit een sectorale optiek niet uit. Hieraan kan in aanvulling op milieubalansen en -verkenningen behoefte bestaan omdat het milieuaspect in die rapportages aan de orde komt met het oog op de relevantie voor de desbetreffende sector. Evenmin sluit dit wetsvoorstel de mogelijkheid van het maken van natuur-toestandsbeschrijvingen en natuurverkenningen uit.

De leden van de fractie van het GPV onderschreven het belang van een scherpe scheiding tussen diagnose- en prognosetaken. Uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel is dat milieubalans en milieuverkenning twee verschillende rapporten zijn met ieder hun specifieke wettelijke inhoudsvereisten. Daarnaast blijft het wenselijk om de effecten van majeure, voor het milieubeleid relevante, onvoorzienbare omstandigheden, op betrekkelijk korte termijn in beeld te kunnen brengen. Dit geldt eveneens voor mogelijke belangrijke nieuwe milieuproblemen. Om aan deze wens tegemoet te komen en zo te voorkomen dat beschrijvingen van niet voorzienbare ontwikkelingen die niet in de milieuverkenning opgenomen konden worden, enkele jaren op zich moeten laten wachten, is gekozen voor een constructie waarbij deze ontwikkelingen alsnog zichtbaar kunnen worden gemaakt in de milieubalans. Indien de minister daarom verzoekt kan er in de milieubalans een beschrijving worden opgenomen van de ontwikkeling die het gevolg is van die onvoorzienbare omstandigheid. Omdat het hierbij een uitzondering op de regel betreft zal dan nadrukkelijk moeten worden aangegeven dat het om een prognose gaat. De «interim-milieuverkenning» zoals voorgesteld door de leden van het GPV lijkt ons in dat opzicht geen verbetering. Gelet op de al eerder gememoreerde scheiding van diagnose- en prognosetaken, zal met de mogelijkheid die art. 4.2, tweede lid, biedt, terughoudend worden omgesprongen.

De leden van de fracties van SGP en D66 vroegen naar de relatie tussen de milieuverkenning en het nationaal milieubeleidsplan. Het feit dat de regeling die in artikel 4.2 van het onderhavige wetsvoorstel is getroffen, is opgenomen in titel 1 van het hoofdstuk 4 Plannen van de Wet milieubeheer, veronderstelt reeds het bestaan van een dergelijke relatie. Deze titel gaat vooraf aan titel 4.2. en 4.3 waarin de regeling voor het nationaal

milieubeleidsplan en het nationaal milieuprogramma is te vinden. Afstemming tussen het tijdstip van publiceren van milieuverkenning en nationaal milieubeleidsplan wordt zoveel mogelijk nagestreefd met als doel, de Staten-Generaal bij behandeling van het nationaal milieubeleidsplan ook te kunnen laten beschikken over de milieuverkenning. Voorkomen moet echter worden dat de planning van de werkzaamheden van het onafhankelijke milieuplanbureau afhankelijk worden van de politieke besluitvorming omtrent de publicatie van het nationaal milieubeleidsplan. Uitstel van het nationaal milieubeleidsplan moet niet kunnen leiden tot uitstel van het verschijnen van de milieuverkenning. De werkingsduur van dit plan kan ingevolge artikel 4.6, tweede lid, korter of langer zijn dan vier jaar en loopt in die gevallen «niet in de pas» met de vaste frequentie van de milieuverkenning van eenmaal in de vier jaar. In het nader rapport is reeds aangegeven dat een verplichte afstemmingsregeling de planning van de werkzaamheden van de aangewezen instelling, gelet op de mogelijk wisselende duur van de periodes tussen het uitbrengen van nationale milieubeleidsplannen, onnodig zou bemoeilijken.

Wij zijn het niet met de leden van de SGP eens die van mening waren dat de milieuverkenning een periode van bijvoorbeeld zes maanden voor een nieuw nationaal milieubeleidsplan gereed dient te zijn. Wanneer de milieuverkenning steeds een redelijke periode vóór het verschijnen van een nieuw nationaal milieubeleidsplan verschijnt, kan de milieuverkenning welliswaar de effecten op de milieukwaliteit van denkbare maatregelen schetsen, echter het zichtbaar maken van de effecten van de maatregelen uit het nationaal milieubeleidsplan behoort bij eerdere publicatie niet tot de mogelijkheden. Beide vormen van publicatie – zowel voortijdige als gelijktijdige publicatie – hebben zoals uiteengezet voor- en nadelen. Om deze reden is het tijdstip van verzending van de milieuverkenning in artikel 4.2a opengelaten.

De leden van de fractie van D66 vroegen zich in dit kader ook af of de artikelen 4.2, tweede lid, en 4.2a, derde lid, tegenstrijdig zijn. Naar onze mening is dit niet het geval. In het voorgaande is reeds ingegaan op de vraag waarom in het wetsvoorstel geen bepaling is opgenomen, die verplicht tot afstemming in de tijd van de milieuverkenning op het nationaal milieubeleidsplan. Het ligt echter wél voor de hand om een bepaling op te nemen, die ertoe verplicht dat de meest recente milieuverkenning aan de Staten-Generaal wordt toegezonden voor of gelijktijdig met toezending van het nationale milieubeleidsplan, onderscheidenlijk de milieubalans wordt toegezonden voor of gelijktijdig met het nationale milieuprogramma. De milieuverkenning en milieubalans zouden voor de Staten-Generaal «mosterd na de maaltijd zijn» indien eerst het nationale milieubeleidsplan, onderscheidenlijk het nationale milieuprogramma, wordt toegezonden en vervolgens pas de milieuverkenning, onderscheidenlijk milieubalans.

De leden van de fractie van het CDA vroegen waarom bij de beschrijving van de periode uit de milieuverkenning niet was aangesloten bij de planperiode van 8 jaar. Gekozen is in het wetsvoorstel voor de beschrijving van een periode van minstens 10 jaar hetgeen een betere aansluiting bij de doelstellingstermijnen waarborgt dan de door deze leden voorgestelde termijn van 8 jaar. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het om een lange-termijn-verkenning gaat. De tot nu toe uitgebrachte milieuverkenningen (I, II, III) hadden betrekking op perioden van 20 tot 25 jaar. Gezien de aard van de milieuproblematiek (geleidelijke uitputting van voorraden en opvulling van opslagplaatsen, waarna pas problemen zichtbaar worden en een lange na-ijling tussen maatregel en effect) is het nodig naar de lange termijn te kijken als we toekomstige problemen tijdig willen voorkomen of de lange-termijn-baten van het

beleid beter zichtbaar willen maken. In sommige gevallen vergt dat zelfs een analyse over een langere periode dan 25 jaar.

De leden van de CDA-fractie hadden een aantal vragen over het jaarlijks doen uitbrengen van een evaluerend wetenschappelijk rapport over de voortgang van de uitvoering van het vigerende NMP en deden voorts een aantal suggesties hieromtrent. In antwoord hierop merken we het volgende op.

De reden dat in dit wetsvoorstel is gekozen voor een jaarlijks doen uitbrengen van een beleidsevaluerend wetenschappelijk rapport is dat de uit deze rapportage beschikbaar komende gegevens noodzakelijk zijn om het jaarlijkse nationale milieuprogramma te kunnen opstellen. Een twee-jaarlijks ritme zou onvoldoende aansluiting hebben bij het ritme van het milieuprogramma. Een sterkere binding tussen de beleidsproducten en de wetenschappelijke basis daarvoor wordt door ons onverkort wenselijk geacht en is ook noodzakelijk om een meer objectieve beoordeling van de voortgang van het milieubeleid mogelijk te maken. De informatie uit de milieubalans (milieukosten en milieu-indicatoren) wordt ook gebruikt in het jaarlijks verschijnende milieuprogramma. Verder is het voor een goede monitoring van de voortgang van het terugdringen van emissies en de milieukwaliteit eveneens van belang te kunnen beschikken over jaarlijkse rapportages waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu wordt beschreven.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA hoe een en ander in andere wetten is geregeld kan het volgende worden opgemerkt. De nieuwe Natuurbeschermingswet voorziet niet in een regeling betreffende het doen uitbrengen van rapporten. Periodiek brengt de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij rapportages uit over de aanwezigheid, toestand en waarde van natuur en landschap. Zij vormen ijkmomenten voor het natuur- en landschapsbeleid als neergelegd in het Natuurbeleidsplan. Dit Natuurbeleidsplan zal in de nieuwe Natuurbeschermingswet, die aanhangig is bij het parlement, een wettelijke basis krijgen.

De Wet op de waterhuishouding voorziet niet in een regeling betreffende het (jaarlijks) doen uitbrengen van rapporten. Wel wordt door de Minister van Verkeer en Waterstaat jaarlijks over de voortgang van de uitvoering van het integraal waterbeheer en Noordzeeaangelegenheden aan de Tweede Kamer gerapporteerd. Meest recentelijk is dit gebeurd bij brief van 16 november 1994, Kamerstukken II 1994/95, 21 656, nr. 29). Ook wordt door de CUWVO jaarlijks een rapportage gepresenteerd over de kwaliteit van het oppervlaktewater en de waterbodem in Nederland.

De leden van de fractie van het CDA waren verder van opvatting dat milieu ook bij het CPB «inclusief» behoort te zijn en dat dit consequenties behoort te hebben. Wij delen het door deze leden gedeelde uitgangspunt en wijzen er op dat de CPB scenario's in «Nederland in drie-voud» hiervan getuigden. Vermelding verdient evenwel dat deze scenario's in nauwe samenwerking met het RIVM zijn opgesteld. Berekening van milieueffecten en toekomstige milieukwaliteit vragen om specifieke expertise en model instrumentarium, die niet bij het CPB voorhanden zijn. Wij zijn er om die reden geen voorstander van – zoals door deze leden werd voorgesteld – om het CPB in haar jaarlijkse verkenningen de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu te laten meenemen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen zich af waarom niet de termen milieuverkenning en milieubalans in de wettekst zelf opgenomen waren. Het achterwege laten hiervan heeft geen beleidsmatige achtergrond maar hiervoor is gekozen om redenen van wetgevingstechniek. De inhoud van de rapporten is bij wet geregeld, mocht de benaming van deze rapporten wijzigen dan is een wetswijziging in verband daarmee niet

nodig. Vanuit een optiek van wetseconomie bezien kan dit een bijdrage leveren aan het terugdringen van onnodige louter modificerende wetgevingsarbeid.

1.4. Financiële aspecten bij uitoefening van de milieuplanbureaufunctie

Met name de leden van de fracties van D66 en VVD hebben aandacht gevraagd voor de financiële aspecten van de planbureaufunctie. Zo drongen de leden van de fractie van de VVD er op aan in deze nota een financiële paragraaf op te nemen welke de financiële gevolgen weergeeft van de aanwijzing van het RIVM tot milieuplanbureau. Wij zijn het met de leden van de fractie van de VVD eens dat het gewenst is op dit punt een zo groot mogelijke duidelijkheid te verschaffen. Opgemerkt moet worden dat de aanwijzing geen financiële gevolgen heeft omdat de betreffende werkzaamheden reeds deel uitmaken van de kerntaken van het RIVM. De activiteiten die het RIVM voor invulling van de milieuplanbureaufunctie moet verrichten, maken ook deel uit van het Meerjaren Activiteiten Programma Milieu dat het RIVM in opdracht van VROM uitvoert. Hiervoor geldt een structurele bijdrage; de toewijzing van de milieuplanbureaufunctie brengt daarin geen wijziging.

Voorts vroegen de leden van de fractie van de VVD nader in te gaan op de vraag of een exclusiviteitsrecht bij het RIVM een gunstiger kosten-batenverhouding zou hebben dan een vrije aanbesteding en in hoeverre de aanwijzing van het RIVM als milieuplanbureau een verdere commercialisering van het RIVM in de toekomst in de weg staat. Wij zijn van mening dat bij vrije mededinging geen gunstiger kosten-batenverhouding voor het rijk verwacht mag worden. Vrije marktwerking bij twee of meerdere milieuplanbureaus zal voorts afbreuk kunnen doen aan de vereiste onafhankelijkheid. De marktwerking zou immers kunnen resulteren in het aanbieden van «klantvriendelijke» studies waarin de effectiviteit van het door de opdrachtgever gevoerde beleid eenzijdig optimistisch wordt ingeschat. Met dit wetsontwerp wordt nu juist beoogd ter uitvoering van de eerder genoemde moties de onafhankelijke vervulling van de milieuplanbureaufunctie – analoog aan de wijze waarop de taken van het CPB wettelijk zijn vastgelegd – te garanderen. Dit niet alleen ten opzichte van de overheid maar ten opzichte van alle mogelijke opdrachtgevers, zodanig dat een mogelijke vermenging van belangen – in het geval dat het instituut (mede) afhankelijk zou zijn van marktontwikkelingen en/of marktpartijen wordt uitgesloten. Tegen die achtergrond past het niet goed zoals de leden van de fractie van de VVD opmerkten om «geldstromen van de overheid te vervangen door geldstromen uit de markt». De onafhankelijkheid van de milieuplanbureaufunctie vergt juist een budgettaire onafhankelijkheid van partijen uit de markt. Het RIVM werkt om die reden ook uitsluitend voor regionale, nationale en internationale overheden. Een en ander na goedkeuring van de opdrachtgevende ministers.

Wat betreft de vrije aanbesteding in relatie tot de kosten-batenverhouding willen wij graag in algemene zin nog iets zeggen. De werkzaamheden die voor de invulling van de milieuplanbureaufunctie moeten worden verricht, komen qua instrumentarium voor een belangrijk deel overeen met de taken die door RIVM worden verricht voor de ondersteuning van het milieubeleid van VROM en in zekere mate voor het beleid van andere departementen. Voor een deel van de noodzakelijke werkzaamheden, met name voor de uitvoering van de milieu-monitoring worden werkzaamheden reeds door het RIVM door middel van vrije aanbesteding uitbesteed. De hierdoor bereikte synergie is gunstig voor de bereikte kosten-batenverhouding. Voor een kwalitatief verantwoorde realisatie van de

multidisciplinaire «planbureaufuncties» is echter wel de nodige expertise en samenhangende model- en kennisinfrastructuur nodig. De kritische omvang voor de milieuplanbureaufunctie zal daardoor worden bepaald. Vanuit de kritische omvang van de samenstellende delen zullen telkens werkzaamheden aan andere organisaties worden uitbesteed. Gegeven het huidige niveau van uitbesteding van met name uitvoerende taken wordt van een verdere vrije aanbesteding van de taken van het RIVM geen gunstiger kosten-batenverhouding c.q. vergroting van de efficiencywinst verwacht.

De leden van de fractie van D66 vroegen zich in dit kader tot slot af of hoe de bezuinigingen op milieuonderzoek die ook het RIVM treffen, zich verhouden tot een efficiënte(re) taakuitoefening van de milieuplanbureaufunctie van het RIVM. Het moet deze leden tot tevredenheid stemmen dat bij de bezuinigingen op het milieuonderzoek de structurele financiering van het RIVM is ontzien, zodat de kerntaken van het instituut – waaronder de milieuplanbureaufunctie – in beginsel gewaarborgd blijven.

HOOFDSTUK 2. ARTIKELEN

Artikel 4.2a

De leden van de fractie van het GPV vroegen wat onder de veronderstelde ontwikkelingen in art. 4.2a, eerste lid, verstaan dient te worden. Naast het hanteren van bepaalde scenario's zoals is aangegeven in de artikelsgewijze memorie van toelichting kan gedacht worden aan belangrijke politiek-maatschappelijke ontwikkelingen uit het verleden zoals: Tsjernobyl, de val van de Berlijnse Muur en de ondertekening van de verklaring van Rio.

Artikel 4.2b

Tot slot vroegen de leden van de fractie van de SGP naar de wenselijkheid om te refereren in artikel 4.2b aan de in artikel 4.2, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel genoemde rapporten ten behoeve van de informatieverstrekking. Opgemerkt kan worden dat dit artikel een zodanig ruime formulering heeft dat daarbinnen ook de milieuverkenning en de milieubalans vallen. Deze rapporten dienen namelijk ten behoeve van het opstellen van het nationale milieubeleidsplan en het nationale milieu-programma. Zij behoeven in verband hiermee niet afzonderlijk te worden genoemd.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer