

Vergaderjaar 1996–1997

25 186

Regelen ter instelling van de natuurplanbureaufunctie

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 september 1996 en het nader rapport d.d. 18 december 1996, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 juli 1996, no.96.003592, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, na overleg met de Ministers van Financiën, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regelen ter instelling van de natuurplanbureaufunctie.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 juli 1996, nr. 96.003592, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovengenoemd voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 september 1996, No. W11.96 0271, bied ik U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, aan.

1. Het wetsvoorstel beoogt een wettelijke regeling te bieden inzake wetenschappelijke rapportage over de toestand en mogelijke toekomstige ontwikkelingen van natuur, bos en landschap met het oog op het te voeren beleid terzake. Volgens de toelichting bij het voorgestelde artikel 17a is de kern van de natuurplanbureaufunctie gelegen in het uitbrengen door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) eens in de vier jaar van een natuurverkenning en jaarlijks van een stand van zaken. Aangezien het RIVM blijkens de memorie van toelichting, paragraaf 5.4, eerste alinea, met inachtneming van de professionele autonomie onderdeel uitmaakt van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, beveelt de Raad van State aan om in de toelichting aandacht te schenken aan de onderlinge verhoudingen tussen dit ministerie, het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het RIVM. Daarbij ware ook in te gaan op de voorwaarden van artikel 3, tweede lid, van bij koninklijke boodschap van 16 oktober 1995 ingediende voorstel van wet tot instelling van het RIVM (kamerstukken II 1995/96, 24 454) voor andere opdrachtgevers dan het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In dit verband ligt het naar het oordeel van de Raad in de rede dat het wetsvoorstel mede wordt ondertekend door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De Raad van State adviseert hierin te voorzien.

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1.A. Verhouding tussen het RIVM en zijn opdrachtgevers

In de gewijzigde memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (deel I, paragraaf 5.4) zijn overeenkomstig het advies van de Raad van State de onderlinge verhoudingen tussen het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) nader uiteengezet. In de nieuw ingevoegde paragraaf 5.5 in deel I van de gewijzigde memorie wordt ingegaan op de voorwaarden voor andere opdrachtgevers van het RIVM dan het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), zoals deze in artikel 3, tweede lid, van de Wet op het RIVM worden beschreven.

B. Ondertekening van het voorstel van wet

De aanbeveling van de Raad van State het onderhavige voorstel van wet mede te laten ondertekenen door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, is overgenomen. Dit mede gelet op het feit dat het wetsvoorstel tevens beoogt de Wet op het RIVM te wijzigen. Voor deze wet is de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de eerstverantwoordelijke minister.

2. In het wetsvoorstel wordt gesproken van de toestand van «natuur, bos en landschap», terwijl het bij koninklijke boodschap op 14 januari 1994 ingediende voorstel Natuurbeschermingswet (kamerstukken II 1993/94, 23 580) dat wordt aangevuld met de artikelen, voorgesteld in artikel I van het onderhavige wetsvoorstel, spreekt van «natuur en landschap».

De Raad vraagt zich af om welke reden in het voorstel het begrip «bos» afzonderlijk wordt genoemd, terwijl dit begrip in de omschrijving «natuur en landschap» begrepen kan worden geacht. Bij handhaving beveelt het college aan in de toelichting de afzonderlijke opname van de term «bos» te motiveren.

2. Hoewel onder «natuur en landschap» inderdaad ook bos wordt verstaan, wordt in het kader van de natuurplanbureaufunctie van het RIVM het begrip bos afzonderlijk vermeld. Dit houdt verband met het feit dat momenteel verschillende nationale beleidsplannen bestaan voor natuur, bos en landschap. De rapportages en verkenningen die het RIVM zal opstellen, zullen zich richten op deze beleidsplannen. De terminologie natuur, bos en landschap is daarom duidelijkheidshalve gehandhaafd.

3. Zoals ook in het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt opgemerkt, sluit het wetsvoorstel nauw aan bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (milieuplanbureau) (kamerstukken II 1994/95, 24 031, nrs.1–2). Beide wetsvoorstellen zijn erop gericht een regeling te bieden voor het opstellen van periodieke rapportages over de toestand en de ontwikkeling van het milieu ten behoeve van een adequate wetenschappelijke motivering van het te voeren beleid. In dat licht komt het de Raad onevenwichtig voor dat het eerder voorgestelde artikel 4.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer (WMB) een opdracht tot beleidsanalyse bevat, terwijl die opdracht in het met die bepaling corresponderende voorgestelde artikel 17a, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet ontbreekt. Deze discrepantie acht de Raad niet vanzelfsprekend: zo deze gehandhaafd zou worden, dient naar de mening van de Raad in ieder geval in de toelichting te worden aangegeven waarom de beleidsanalyse, zoals beschreven in artikel 4.2, tweede lid, WMB, in de onderhavige materie gemist zou kunnen worden.

Dezelfde opmerking geldt met betrekking tot het in artikel 4.2, eerste lid, genoemde voorschrift om in de beschrijving naast de meest waarschijnlijke ontwikkeling van de omstandigheden ook nog andere ontwikkelingen van die omstandigheden op te nemen. Het ontbreken van het voorschrift om ook een beschrijving van deze alternatieve ontwikkelingen te geven, zoals voorgesteld in het met artikel 4.2, eerste lid, corresponderende artikel 17a, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet zal op zijn minst moeten worden gemotiveerd.

3. Overeenkomstig het advies van de Raad van State wordt in het onderhavige wetsvoorstel terzake van de natuurplanbureaufunctie van het RIVM, nauwkeuriger aangesloten bij de milieuplanbureaufunctie. Zo is in artikel I van het onderhavige voorstel van wet artikel 17a, eerste lid, thans zo geformuleerd dat in de vierjaarlijkse rapportage van het RIVM over de mogelijke ontwikke-

lingen in de toestand van natuur, bos en landschap zowel de meest waarschijnlijke als andere mogelijke ontwikkelingen worden beschreven.

Voor eenzelfde formulering van de opdracht tot beleidsanalyse zoals opgenomen in artikel 4.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer is hier echter niet gekozen. Dit hangt samen met het feit dat een jaarlijkse kwantitatieve en kwalitatieve meting van natuurresultaten vooralsnog moeilijk uitvoerbaar is. Wel zal in de door het RIVM op te stellen vierjaarlijkse verkenningen, waarin onder meer de toestand van de natuur wordt beschreven, een analyse van de situatie op dat moment plaatsvinden waarbij ook het gevoerde beleid zal worden geëvalueerd. Op dit punt wordt verwezen naar deel I, paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting en naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 17a.

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

4. Met de redactionele opmerkingen van de Raad van State is rekening gehouden. Omwille van de duidelijkheid is de oorspronkelijke tekst van het in Artikel I van het wetsvoorstel voorgestelde artikel 17c, tweede lid, echter gehandhaafd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U hierbij verzoeken het 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,
J. J. van Aartsen

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 9 september 1996, no. W11.96.0271, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Wetsvoorstel

- In artikel I, artikel 17b, derde lid, in navolging van artikel 4.2b van wetsvoorstel 24 031 na «inlichtingen en gegevens», en vóór «voor zover dat» invoegen: waarover zij kunnen beschikken,.
- In artikel I, artikel 17c, eerste lid, in navolging van artikel 4.2a, eerste lid, van wetsvoorstel 24 031 «moeten worden opgenomen» vervangen door: moeten worden aangenomen.
- In artikel I, artikel 17c, tweede lid, vervangen door:
 2. Onze betrokken Ministers kunnen het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en de krachtens artikel 17b, eerste lid, aangewezen instellingen slechts aanwijzingen geven met betrekking tot de inhoud van de in artikel 17a genoemde rapporten.
- In artikel II in de aanhef na «Kamerstukken II, 1995/1996» vervangen door: kamerstukken II 1995/96, 24 454.
- Bij de verwijzing naar parlementaire stukken aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) steeds nauwgezet in acht nemen.
- In de memorie van toelichting bij de aanduidingen «minister» en «ministerie» aanwijzing 93 Ar in acht nemen.
- In de memorie van toelichting afkortingen die slechts eenmaal worden gebruikt voluit schrijven (zoals RIZA en DI akkoord). Andere afkortingen de eerste keer voluit schrijven met de afkorting tussen haakjes.