

Vergaderjaar 2002–2003

28 835

Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten (Wet uitvoering Verdrag van Aarhus)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 juli 2003

Algemeen

De regering heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat de leden van de fracties van CDA, VVD en PvdA de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus (verder te noemen: het Verdrag) onderschrijven. Blijkens artikel 1 van het Verdrag gaat het hierbij om het waarborgen van de voor burgers gewaarborgde rechten betreffende de drie pijlers waarop het Verdrag rust (toegang tot milieu-informatie, inspraak bij besluitvorming met betrekking tot het milieu en toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden), waardoor een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de bescherming van het recht van elke burger van zowel de huidige als toekomstige generaties, om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn.

De leden van de PvdA-fractie merkten daarnaast terecht nog op dat het onderhavige wetsvoorstel slechts een technische uitwerking behelst van hetgeen in het Verdrag is bepaald. Omdat deze uitwerking een beperkte strekking heeft, is het naar mijn oordeel mogelijk de door deze leden bepleite spoedige ratificatie van het Verdrag te realiseren.

Hieronder beantwoord ik, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de vragen die door de leden van de fracties van CDA, VVD en PvdA zijn gesteld.

Gevolgen van het Verdrag voor de Europese Unie

Op verzoek van de leden van de VVD-fractie geef ik onderstaand een overzicht van de protocollen en richtsnoeren die in het kader van de uitbouw van het Verdrag zijn geagendeerd. Daarbij wordt tevens aangegeven wat het standpunt van de regering ten aanzien van die initiatieven is.

Daaraan voorafgaand merk ik het volgende op naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de VVD-fractie over de relatie met de EG-richtlijnen ter implementatie van het Verdrag op communautair niveau. Zoals deze leden terecht opmerkten, is in de memorie van toelichting aangegeven dat de regering niet wilde wachten op de implementatie van bedoelde richtlijnen. Ten tijde van het in procedure brengen van het wetsvoorstel was het moment van totstandkoming van deze richtlijnen

nog niet duidelijk. Inmiddels zijn de EG-richtlijnen waarbij de eerste en tweede pijler van het Verdrag op communautair niveau worden geïmplementeerd, vastgesteld.¹ Gebleken is dat implementatie van deze richtlijnen nog een beperkt aantal wijzigingen vergt van het openbaarheids- en inspraakregime zoals dat komt te luiden ingevolge onderhavig wetsvoorstel. Evenals bij het opstellen van onderhavig wetsvoorstel is namelijk ook bij het opstellen van de richtlijnen het uitgangspunt van strikte implementatie van het Verdrag gehanteerd. Beide richtlijnen bevatten een implementatietermijn van 24 maanden.

Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers (PRTR-Protocol)

Dit protocol gaat over registratiesystemen inzake de emissie en verplaatsing van verontreinigende stoffen. Het is een uitwerking van artikel 5, negende lid, van het Verdrag, waarin is aangegeven dat Partijen stappen zullen nemen om coherente emissieregistratiesystemen in te stellen. Het doel van dit protocol is om de toegang van het publiek tot informatie te vergroten door het oprichten van coherente, geïntegreerde, nationale emissieregistratiesystemen. Deze emissieregistratiesystemen kunnen publieke participatie bij besluitvorming in milieuaangelegenheden faciliteren en bijdragen aan het voorkomen en terugbrengen van milieuvervuiling.

De tekst van het PRTR-Protocol is door de buitengewone Bijeenkomst van Partijen bij het Verdrag vastgesteld in de context van de 5e Ministeriële Conferentie «*Environment for Europe*» (21 tot en met 23 mei 2003 te Kiev). Het Protocol werd vervolgens voor 36 staten, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden, en voor de Europese Unie ondertekend.

Protocol on Strategic Environmental Assessment (SEA-Protocol)

Dit protocol gaat over strategische milieubeoordeling. Het is een protocol bij het op 25 februari 1991 te Espoo totstandgekomen Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Espoo-Verdrag; Trb. 1991, 104). Het vormt tevens een uitwerking van de artikelen 7 en 8 van het Verdrag over publieke participatie bij plannen, programma's, beleid en wetgeving met betrekking tot het milieu. Het doel van het SEA-Protocol is het verschaffen van een hoog niveau van bescherming van het milieu, inclusief gezondheid, met name door (a) te verzekeren dat milieuoverwegingen, inclusief gezondheid, in ogenschouw worden genomen bij de ontwikkeling van plannen en programma's, (b) bij te dragen aan het betrekken van milieuaspecten, inclusief gezondheid, in de voorbereiding van beleid en wetgeving, (c) het vaststellen van duidelijke, transparante en effectieve procedures voor strategische milieubeoordeling, en (d) hiermee milieuaspecten, inclusief gezondheid, te integreren in maatregelen en instrumenten die versterking van duurzame ontwikkeling beogen.

De tekst van het SEA-Protocol is door de Buitengewone Bijeenkomst van Partijen bij het Espoo-Verdrag vastgesteld in de context van de 5e Ministeriële Conferentie «*Environment for Europe*» (21 tot en met 23 mei 2003 te Kiev). Het Protocol werd vervolgens voor 35 staten, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden, en voor de Europese Unie ondertekend.

Guidelines on Genetically Modified Organisms

De richtsnoeren zijn een nadere uitwerking van artikel 6, elfde lid, van het Verdrag. Deze bepaling gaat over inspraak in de besluitvorming bij doelbewuste introductie in het milieu van genetisch gemodificeerde organismen (GGO's). Nederland heeft de totstandkoming van juridisch niet bindende richtsnoeren tijdens de Eerste Bijeenkomst van Partijen van het Verdrag (Lucca, oktober 2002) gesteund als eerste stap; vervolgens wordt

¹ Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieuinformatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEG L 41) en Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 156).

bezien of dit instrument volstaat. Tijdens de Eerste Bijeenkomst van Partijen is een Werkgroep ingesteld die als taak heeft verder te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor een juridisch bindende benadering voor de toepassing van het Verdrag op het gebied van GGO's. De mogelijkheden die onderzocht worden, zullen gericht zijn op:

- (i) verdere ontwikkeling van publieke participatie bij besluitvorming bij doelbewuste introductie in het milieu van GGO's, inclusief de introductie op de markt;
- (ii) voorwaarden voor publieke participatie bij besluitvorming bij sommige gevallen van ingeperkt gebruik van GGO's.

Nederland zal zich terughoudend opstellen met betrekking tot het ontwikkelen van een juridisch bindend instrument op dit terrein, aangezien de keuze van het instrument afhangt van de ervaring die is opgedaan met de richtsnoeren. Op dit moment kan door Nederland nog geen definitieve keuze voor een instrument worden gemaakt. De reikwijdte van een juridisch bindend instrument dient zich in de eerste plaats te beperken tot doelbewuste introductie in het milieu en introductie op de markt. Een uitbreiding van de reikwijdte zou kunnen zijn de toepassing van het juridisch bindende instrument bij de vergunningverlening aan inrichtingen die voor ingeperkt gebruik van GGO's gebruikt zullen worden, dan wel bij het opstellen van plannen die zijn bedoeld om contact met het milieu en de mens zoveel mogelijk te beperken in geval van niet-ingerpakt gebruik.

De leden van de VVD-fractie stelden vast dat de regering haar invloed op de verdere uitbouw van het Verdrag gewenst acht omdat het Verdrag leidend is bij het opstellen van richtlijnvoorstellen van de Europese Unie. De leden van de VVD-fractie vroegen in dit verband waarom een aantal lidstaten, in het licht van dit argument, het Verdrag niet heeft geratificeerd.

Voorop moet worden gesteld dat de beslissing om te ratificeren vooruitlopend op de totstandkoming van EG-regelgeving de resultante is van een belangenafweging, die per lidstaat verschilt. Hierbij kan met name worden genoemd dat een aantal lidstaten uit het oogpunt van wetgevings-economie ervoor kiest om de nationale ratificatie te koppelen aan de implementatie van de EG-richtlijnen die strekken ter implementatie in de Europese Unie van de eerste en tweede pijler van het Verdrag. Zoals hiervoor is aangegeven, heeft Nederland met spoedige ratificatie gekozen voor maximale beïnvloedingsmogelijkheden bij de totstandkoming van internationale regelgeving betreffende de drie pijlers van het Verdrag, teneinde de Nederlandse belangen bij de verdere uitbouw van het Verdrag en de daarmee samenhangende EG-regelgeving vroegtijdig en effectief te kunnen beschermen.

De redenen waarom de door de leden van de VVD-fractie genoemde landen het Verdrag nog niet hebben geratificeerd, zijn de volgende. Oostenrijk en Duitsland hebben beide een federale structuur. De procedures voor aanpassing van nationale regelgeving zijn dan ook complex. Om deze reden sluiten zij voor wat betreft de ratificatie aan bij de Europese Unie. Aangezien de EG-richtlijnen ter implementatie in de Europese Unie van de eerste en tweede pijler van het Verdrag inmiddels zijn vastgesteld, is Duitsland gestart met het proces van ratificatie en implementatie. Oostenrijk heeft aangegeven de ontwikkelingen ten aanzien van toegang tot de rechter te willen afwachten. De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft onlangs aangekondigd in 2003 een voorstel voor een richtlijn op dat punt in te dienen.¹ Oostenrijk is wel bezig met de implementatie. Spanje heeft aangegeven binnenkort het Verdrag te ratificeren; hetzelfde geldt voor Portugal. Luxemburg is niet actief betrokken bij de verdere ontwikkeling van het Verdrag en combineert daarom ratificatie en implementatie.

¹ Zie de verklaring van de Commissie, PbEU L 156/25.

Gevolgen van het Verdrag voor Nederland

De leden van de fracties van CDA en VVD stelden terecht vast dat de huidige Nederlandse wetgeving op tal van punten al een bijdrage levert aan de doelstelling van het Verdrag. De veronderstelling van de leden van de CDA-fractie dat uitvoering van het Verdrag niet tot ingrijpende wijzigingen in de Nederlandse wetgeving zou behoeven te leiden, wordt naar mijn mening met het voorliggende wetsvoorstel bevestigd. Gelet op de reikwijdte van het Verdrag enerzijds en de omvang en inhoud van de met het Verdrag corresponderende Nederlandse wetgeving anderzijds, zijn de wijzigingen die het wetsvoorstel bevat als beperkt te beschouwen. Materieel gezien ligt het zwaartepunt van het wetsvoorstel bij de vertaling van bepalingen uit de eerste pijler van het Verdrag bij de relativering van de uitzonderingsgronden bij het verstrekken van milieu-informatie aan de burger. Wat betreft de tweede pijler wordt ten aanzien van een beperkt aantal plannen en programma's publieke inspraak geregeld conform de vereisten van het Verdrag (memorie van toelichting, blz. 19–21). De derde pijler leidt niet tot aanpassingen van de nationale wetgeving. De implementatie van de eerste en tweede pijler van het Verdrag is cruciaal teneinde de hoofddoelstelling van het Verdrag te realiseren. In dit verband benadruk ik nogmaals – dit naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie – dat de voorgestelde aanpassingen in beginsel niet verder gaan dan voor ratificatie van het Verdrag noodzakelijk is. Strikte implementatie vormt het uitgangspunt (memorie van toelichting, blz. 10 en 13). Dat wil zeggen dat alleen de juridisch bindende bepalingen uit het Verdrag leiden tot aanpassing van de nationale wetgeving.

De leden van de VVD-fractie gaven aan van mening te zijn dat de vereiste aanpassingen van de Nederlandse wetgeving in lijn moeten zijn met het beleid, gericht op beperking van het aantal inspraakmomenten en versnelling van inspraakprocedures.

Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op. Vaststaat dat het Verdrag enkele harde juridische verplichtingen bevat die ertoe nopen de Nederlandse wetgeving te wijzigen, ook uitgaande van eerdergenoemd uitgangspunt van strikte implementatie. Dit leidt onder meer tot een beperkte uitbreiding van het aantal inspraakmomenten. Dit neemt niet weg dat vervolgens, bij de vormgeving van deze inspraakprocedures, gestreefd moet worden naar versnelling en stroomlijning. Dit gebeurt ook, doordat in het wetsvoorstel voor de inspraak aansluiting is gezocht bij afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. De in de huidige afdeling 3.4 opgenomen procedure wordt vervangen een nieuwe openbare voorbereidingsprocedure. De nieuwe afdeling 3.4 is tot stand gebracht via de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (wet van 24 januari 2002, Stb. 54). Aan laatstgenoemde wet liggen uitgangspunten van uniformiteit, eenvoud en soberheid van regelgeving ten grondslag. Op deze wijze is naar mijn mening recht gedaan aan genoemd kabinetsbeleid, binnen de randvoorwaarden en beperkingen die voortvloeien uit de verplichtingen van de internationale regelgeving.

Voorzover de leden van de VVD-fractie een verband beoogden te leggen tussen strikte implementatie en het generieke karakter van de procedurele waarborgen die in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) worden opgenomen, merk ik wellicht ten overvloede het volgende op.

Zoals in paragraaf 4.4.2 van de memorie van toelichting is vermeld, zijn enkele algemene, procedurele bepalingen uit de Wob op het niveau van het Verdrag gebracht. Hierdoor strekt het (hogere) beschermingsniveau van het Verdrag zich ook uit tot andere verzoeken dan uitsluitend die betreffende milieu-informatie. Beperking tot strikte implementatie zou in dit geval betekenen dat belangrijke processuele waarborgen betreffende openbaarheid van milieu-informatie separaat zouden moeten worden geregeld, waaruit kan worden afgeleid dat de toegang tot andere informatie dan milieu-informatie procedureel met minder waarborgen is

omgeven. Dit is uit een oogpunt van rechtszekerheid en uniformiteit ongewenst. Ook is van belang dat het in een aantal gevallen gaat om codificatie van werkwijzen die in de bestuurspraktijk reeds worden gevolgd (ik verwijs naar mijn opmerkingen onder het kopje «Wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur» in deze nota).

Wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere wetten

Zoals hiervoor is opgemerkt, voorziet het wetsvoorstel in invoering van inspraak bij de totstandkoming van een aantal specifiek op het milieu betrekking hebbende plannen en programma's. De leden van de CDA-fractie gaven aan te onderkennen dat deze verplichting voortvloeit uit het Verdrag, maar vroegen zich af hoe dit zich verhoudt met het kabinetsbeleid gericht op vereenvoudiging en stroomlijning van (beroeps-)procedures en het verminderen van het aantal inspraakmomenten. In reactie hierop wordt het volgende opgemerkt. Artikel 7 van het Verdrag bevat een aantal eisen betreffende de wijze van inspraak *indien* sprake is van plannen, programma's en beleid betrekking hebbende op het milieu. Artikel 7 heeft dus geen betrekking op de vraag *wanneer* er plannen, programma's en beleid moeten worden opgesteld. Artikel 7 stelt aan de wijze waarop de inspraak plaatsvindt, enkele concrete procedurele eisen. Zo moet de inspraak vroegtijdig plaatsvinden, wanneer alle opties nog open zijn en de inspraak doeltreffend kan zijn, en dient naar behoren rekening te worden gehouden met het resultaat van de inspraak. De in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht getroffen regeling voldoet aan deze vereisten. Omdat de in het Verdrag opgenomen eisen betreffende de wijze van inspraak uitsluitend gelden *indien* in de nationale wetgeving is voorzien in plannen, programma's en beleid betrekking hebbende op het milieu, verplicht het Verdrag als zodanig dus niet tot het in het leven roepen of instandhouden van specifieke planfiguren. In dit licht bezien staat het Verdrag dus ook niet in de weg aan het schrappen of wijzigen van bestaande planstelsels. Het Verdrag vormt daarom geen belemmering voor bijvoorbeeld de nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening, zoals opgenomen in het wetsvoorstel dat op 23 mei 2003 bij de Tweede Kamer is ingediend (Wet ruimtelijke ordening, Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nrs. 1–3) en evenmin voor eventuele voorstellen voor vereenvoudiging van de plansystematiek in het kader van het project herijking VROM-regelgeving waarover de Tweede Kamer bij brief van 23 oktober 2002 is geïnformeerd (Kamerstukken II 2002/03, 28 600, nr. 10). De leden van de VVD-fractie spraken in algemene zin de verwachting uit dat het Verdrag zal leiden tot een toename van het aantal informatieverzoeken, inspraakmomenten en beroepsprocedures. Zij achtten dit niet in overeenstemming met het reeds door de leden van de CDA-fractie aangehaalde kabinetsbeleid en vroegen op dit punt om een nadere toelichting. In reactie hierop merk ik op dat genoemd beleid, zoals vastgelegd in het hoofdlijnenakkoord van het kabinet (Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19), met name betrekking heeft op stroomlijning van procedures met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen, terwijl onderhavig wetsvoorstel hoofdzakelijk betrekking heeft op andere onderwerpen. Daarnaast kan de stelling dat het Verdrag tot een brede toename van het aantal procedures en inspraakmomenten zou leiden, in haar algemeenheid niet worden onderschreven. Zoals hierboven is vermeld, ligt het zwaartepunt van het wetsvoorstel wat betreft de eerste pijler van het Verdrag materieel gezien bij de relativering van de uitzonderingsgronden bij het op verzoek verstrekken van milieu-informatie aan de burger. Dit betekent dat het bestuursorgaan bij toepassing van met name de uitzonderingsgrond inzake bedrijfs- en fabricagegegevens, in elk afzonderlijk geval een belangenafweging moet maken. Uitgaande van een gelijkblijvend aantal verzoeken om informatie, zou het aantal bezwaar- en beroepsprocedures kunnen stijgen, indien de verzoeker een andere kijk heeft op de door het

bestuursorgaan gemaakte belangenafweging (een precieze inschatting hieromtrent is moeilijk te maken, gezien het grote aantal factoren dat bepaalt of iemand een bezwaar- of beroepsprocedure begint; memorie van toelichting, blz. 16). Omdat genoemde uitzonderingsgrond nu nog een absoluut karakter draagt, hoeft een dergelijke belangenafweging thans niet plaats te vinden. Wat betreft de eerste pijler is deze belangenafweging juist de kern van het Verdrag en mitsdien essentieel voor het realiseren van de met het Verdrag beoogde doelstelling. Het voorschrijven van de belangenafweging is in die gevallen tevens in juridische zin een gegeven. Dit laatste geldt ook voor de regeling inzake de tweede pijler, zoals hierboven in antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie is toegelicht. Onderhavige regeling is dus een resultante van reeds in internationaal verband aangegane verplichtingen. In dit verband merk ik op dat de leden van beide fracties in het verslag hebben aangegeven de doelstelling van het Verdrag te ondersteunen.

De leden van de VVD-fractie constateerden voorts dat de door hen verwachte toename van het aantal informatieverzoeken, inspraakmomenten en beroepsprocedures zal leiden tot een verhoging van de bestuurlijke lasten, zij het dat geen evenredige (bedoeld zal zijn: onevenredige toename, zie paragraaf 4.6.6 van de memorie van toelichting) toename van deze lasten is te verwachten. Tegelijkertijd stelt de memorie van toelichting dat die toename moeilijk is in te schatten en afhankelijk is van de bestuurlijke praktijk. De leden van de fracties van zowel VVD als CDA vroegen een nadere toelichting ter zake van deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheid.

De vraag van de leden van genoemde fracties lijkt te zijn ingegeven door de paragrafen 4.6.5 en 4.6.6 van de memorie van toelichting, waartussen een koppeling wordt gelegd. In deze paragrafen wordt enerzijds geconstateerd dat de bestuurspraktijk in belangrijke mate bepalend is voor de lasten, terwijl anderzijds op basis van aannames wordt geconcludeerd dat geen sprake zal zijn van een onevenredige stijging van deze lasten. Het feit dat er geen exacte voorspelling is te maken van de met de uitvoering van de wet gemoeide kosten neemt niet weg dat, op basis van bepaalde aannames en op de wijze die gebruikelijk is bij het bepalen van de administratieve lasten bij nieuwe regelgeving, een inschatting moet worden gemaakt van deze lasten. Zoals in de memorie van toelichting aangehaald, zijn deze lasten relatief gezien bescheiden. Dit zou ook (nog) het geval zijn als zou blijken dat de lasten een factor twee of drie hoger zouden zijn dan de bedragen die in de toelichting staan vermeld.

Wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

De leden van de fracties van CDA en VVD vroegen om een nadere motivering van de noodzaak om een aantal procedurele verplichtingen uit het Verdrag te vertalen in nationale wettelijke bepalingen, nu het hierbij gaat om een concretisering van een bestaande bestuurspraktijk, die bovendien veelal is gebaseerd op de memorie van toelichting bij de Wob. De keuze voor het expliciet in de wet vastleggen van bedoelde procedurele verplichtingen houdt verband met de eisen die worden gesteld aan het juist en volledig uitvoeren van internationale regelgeving. Voor de duidelijkheid merk ik om te beginnen echter op dat niet in alle door de leden van genoemde fracties bedoelde gevallen reeds sprake is van een bestuurspraktijk die in overeenstemming is met de eisen van het Verdrag. Zoals in de memorie van toelichting (blz. 9–10) is aangegeven, is alleen bij de verplichting om het publiek behulpzaam te zijn bij het verkrijgen van informatie en de verplichting om informatie te verstrekken zonder dat verzoeker een belang behoeft te stellen, sprake van een op de memorie van toelichting bij de Wob gebaseerde bestuurspraktijk. Ten aanzien van beide andere onderwerpen (de vorm van, en de termijn voor informatieverstrekking) ligt dat anders en is de noodzaak van het treffen van wette-

lijke voorzieningen evident. Zo geldt voor de vorm van de informatieverstrekking dat artikel 7, tweede lid, van de Wob afwijkt van de betreffende bepaling van het Verdrag; daarom wordt voorgesteld deze bepaling van de Wob aan te passen.

Waar de Wob een onderwerp thans niet expliciet regelt, maar wel sprake is van een bestuurspraktijk die spoort met de bedoelingen van het Verdrag, is niettemin gekozen voor wettelijke explicitering om de volle werking van het Verdrag in de Nederlandse rechtsorde te kunnen verzekeren. Zeker nu het gaat om harde juridische verplichtingen uit het Verdrag die raken aan rechten en verplichtingen van particulieren, is uitvoering van het Verdrag door middel van algemeen verbindende voorschriften onontkoombaar. Alleen dan is namelijk sprake van een dwingend normatief kader. Het enkele bestaan van een met het Verdrag overeenstemmende bestuurspraktijk is in dat licht onvoldoende. Overigens wijs ik erop dat de betreffende verplichtingen – de verplichting om het publiek behulpzaam te zijn bij het verkrijgen van informatie en de verplichting om informatie te verstrekken zonder dat verzoeker een belang behoeft te stellen – ook zijn opgenomen in Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEG L 41). De implementatie daarvan zal tot identieke aanpassingen leiden, gezien de eis dat verplichtingen uit EG-richtlijnen op voldoende duidelijke en bepaalde wijze moeten zijn verzekerd om de rechtszekerheid te waarborgen en de personen die een verzoek om informatie kunnen indienen in staat te stellen van al hun rechten kennis te krijgen. Met de uitvoering van het Verdrag is de Nederlandse wetgeving op deze punten reeds in overeenstemming met de eisen die uit Richtlijn 2003/4/EG voortvloeien.

Openbaarheid van milieu-informatie

De leden van de VVD-fractie vroegen welke waarborgen kunnen worden geboden om te voorkomen dat bestuursorganen in vergelijkbare gevallen tot een andere afweging komen inzake de geheimhouding van vertrouwelijk verstrekte bedrijfsinformatie.

Ik merk om te beginnen op dat het relatieve karakter van de uitzonderingsgronden de kern vormt van het Verdrag; dit is ook in de memorie van toelichting (blz. 11) aangegeven. Dit betekent dat steeds een afweging dient plaats te vinden tussen enerzijds het belang dat met geheimhouding van milieu-informatie is gediend, en anderzijds het belang dat is gediend met openbaarmaking daarvan. De thans nog absoluut geformuleerde uitzonderingsgrond inzake bedrijfs- en fabricagegegevens krijgt om die reden in het wetsvoorstel een relatief karakter. Artikel 10 van de Wob kent ook thans al enkele relatief geformuleerde uitzonderingsgronden. Bij de relativering van de uitzonderingsgrond inzake bedrijfs- en fabricagegegevens is hierbij aangesloten. Inherent aan het relatieve karakter van een uitzonderingsgrond is dat per geval door het bestuursorgaan een afweging wordt gemaakt. Die afweging kan per geval verschillend uitvallen. Van «vergelijkbare gevallen» zal om die reden niet snel sprake zijn. De controle door de rechter fungeert als waarborg. Het is uiteindelijk de rechter die bepaalt of het besluit dat het bestuursorgaan heeft genomen, rechtmatig is. Indien de door het bestuursorgaan gemaakte belangenafweging in strijd is met het bepaalde in de Wob, kan dit tot een vernietiging van het betrokken besluit leiden. Een goede uitvoering van de Wob is hiermee afdoende gewaarborgd.

De leden van de VVD-fractie wezen er terecht op dat ook vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens die reeds in het bezit zijn van de overheid, onder de werkingssfeer van de Wob vallen. Deze leden vroegen in dit verband of de regering kan toezeggen dat de desbetreffende bedrijven vooraf op de hoogte worden gesteld van eventuele verstrekking van deze

informatie aan derden. De leden van de CDA-fractie stelden een vergelijkbare vraag en vroegen of de regering bereid is terzake een voorziening te treffen.

In antwoord op deze vragen merk ik het volgende op. Het bestuursorgaan is gehouden de belangen van derden, zoals het bedrijf dat de gegevens heeft verstrekt, op verantwoorde wijze in de belangenafweging te betrekken. Dit kan geschieden door die derde te horen voordat de informatie wordt verstrekt. De verplichting om een derde op de hoogte te stellen van een voorgenomen verstrekking en om die persoon vooraf te horen, vloeit voort uit de algemene regels die de Algemene wet bestuursrecht bevat over het voorbereiden en nemen van besluiten. Het gaat hierbij met name om de algemene bepalingen van afdeling 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht (zorgvuldigheid en belangenafweging) en de meer specifieke voorschriften uit hoofdstuk 4 van die wet. Volledigheids halve wijs ik erop dat ook de Wob zelf een voorziening bevat die de positie van een derde waarborgt. Zo heeft een derde, bij een hem rakende positieve beslissing op een verzoek om informatie, een direct recht op de informatie voorzover die op hem betrekking heeft (artikel 5, derde lid, van de Wob). Een nadere waarborg ligt besloten in het nieuwe artikel 6, derde lid, dat bepaalt dat indien naar verwachting een belanghebbende bezwaar heeft tegen de verstrekking, de informatie niet direct na de positieve beslissing op het verzoek wordt verstrekt, maar niet eerder dan nadat twee weken verstreken zijn nadat de beslissing is bekendgemaakt. Dit biedt de belanghebbende voldoende gelegenheid om een bezwaarschrift in te dienen tegen de beslissing (en eventueel een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen bij de president van de rechtbank).

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere onderbouwing van het standpunt dat stukken ten behoeve van intern beraad voor openbaarheid in aanmerking moeten komen.

Ik wijs erop dat de principiële vraag of stukken ten behoeve van intern beraad voor openbaarheid in aanmerking kunnen komen, reeds in het kader van de huidige Wob is beantwoord, en wel in positieve zin. Uitgangspunt van de huidige wet is dat documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad openbaar zijn. Aan die openbaarheid stelt artikel 11 vervolgens beperkingen die voortvloeien uit de omstandigheid dat een openhartige gedachtewisseling tussen bewindspersonen en ambtenaren mogelijk moet blijven. De wet snijdt de beperking van openbaarheid toe op de persoonlijke beleidsvorming in het interne beraad van bestuurders en ambtenaren. Het onderhavige wetsvoorstel brengt ten aanzien van genoemde principiële vraag geen wijzigingen. Het wetsvoorstel beoogt (slechts) artikel 11 van de Wob in overeenstemming te brengen met de eisen die het Verdrag stelt. Het Verdrag noopt ertoe bij toepassing van artikel 11 van de Wob steeds ook het publieke belang dat met bekendmaking wordt gediend, mee te wegen. In het huidige artikel 11 is dit niet verdisconteerd; met name het criterium van het tweede lid spoort niet met het Verdrag. Ook voor milieu-informatie geldt dat informatie over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm kan worden verstrekt maar dat, indien anonimiseren in een concreet geval niet mogelijk is, openbaarmaking achterwege kan blijven wegens het grote gewicht dat in de belangenafweging aan het niet kunnen anonimiseren mag worden toegekend (memorie van toelichting, blz. 34). Hiermee wordt in feite de algemene benaderingswijze die de Wob thans reeds bevat, doorgetrokken naar milieu-informatie. Materieel gezien kan het nieuwe vierde lid van artikel 11 voor milieu-informatie derhalve heel wel tot eenzelfde resultaat leiden als toepassing van het huidige, algemene artikel 11.

Administratieve lasten

De leden van de fracties van CDA en VVD stelden enkele vragen over de administratieve lasten.

Zoals hiervoor reeds is genoemd, is strikte implementatie van de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen uitgangspunt geweest bij het opstellen van dit wetsvoorstel. Wat betreft de wettelijke inbedding en de inhoud van deze verplichtingen is aangesloten bij de bestaande nationale wetgevingssystematiek en procedures. De toename van de administratieve lasten als gevolg hiervan is desalniettemin een direct en onvermijdelijk uitvloeisel van reeds in internationaal verband aangegane verplichtingen en is mitsdien een gegeven. Zoals in paragraaf 4.6 van de memorie van toelichting is aangegeven, is ook onderzoek gedaan naar de administratieve lasten van het wetsvoorstel door Cap Gemini Ernst & Young. In dit kader zijn VNO-NCW, MKB-Nederland, de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie en de Vereniging van Verf- en Drukinkt-fabrikanten geïnterviewd. Het feit dat geen exacte voorspelling is te maken van de met de uitvoering van de wet gemoeide lasten neemt niet weg dat in nauw overleg met het Adviescollege toetsing administratieve lasten hiervan een inschatting is gemaakt. Zoals in de memorie van toelichting aangehaald, zijn deze lasten op basis van de huidige inzichten relatief bescheiden. Wat betreft de toekomstige ontwikkeling van deze lasten wordt verwezen naar hetgeen hieronder wordt opgemerkt ten aanzien van de evaluatie.

Evaluatie

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie merk ik op dat ook de regering veel waarde hecht aan het beoordelen van de uitwerking van de wet in de praktijk, mede gezien de ruime werkingssfeer in relatie tot de door deze leden aangehaalde ontwikkeling van de administratieve lasten. Zij zal aan de Staten-Generaal binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet een verslag zenden over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk, waarbij ook de ontwikkeling van de administratieve lasten zal worden betrokken.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel