

Vergaderjaar 2002–2003

28 835

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 mei 2002 en het nader rapport d.d. 18 maart 2003, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 8 maart 2002, no. 02.001202, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Minister van Algemene Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten (Wet uitvoering Verdrag van Aarhus).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 maart 2002, nr. 02 001202, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en in afschrift aan de Minister van Algemene Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 mei 2002, nr. W08.02 0107/V, bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus² (hierna: het Verdrag) heeft betrekking op de toegang van burgers tot milieu-informatie, publieke inspraak en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Het Verdrag is totstandgekomen in het kader van de Economische Commissie voor Europa (ECE) van de Verenigde Naties. De Europese Gemeenschap is voornemens het Verdrag te ratificeren zodra de relevante bepalingen van het Gemeenschapsrecht zijn afgestemd met de bepalingen van het Verdrag. Goedkeuring van het Verdrag heeft voor Nederland in het bijzonder gevolgen voor de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Het Verdrag is inmiddels door 60 landen geratificeerd en op 30 oktober 2001 in werking getreden. Daartoe gemachtigd door de ministerraad heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gevraagd om een spoedbehandeling van de op dit wetsvoorstel betrekking hebbende adviesaanvraag alsmede van de adviesaanvraag inzake het voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van het Verdrag van Aarhus.³

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 opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus 25 juni 1998; Trb. 2001, 73.

³ Het voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van het op 25 juni 1998 te Aarhus totstandgekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

Hieronder ga ik in op het advies van de Raad van State.

1. In verband met de rol die Nederland bij de totstandkoming van het Verdrag heeft vervuld wordt het wenselijk geacht dat Nederland zich ten tijde van de in het najaar van 2002 te houden top van Johannesburg kan rekenen tot de landen die het Verdrag hebben geratificeerd. In verband met deze doelstelling en met de inschatting dat het Europese ratificatietraject nog enige tijd kan duren¹ is afgezien van het aanvankelijke plan om de Nederlandse ratificatie te koppelen aan de Europese. Eerst na implementatie van de complexe verplichtingen die uit het Verdrag voortvloeien kan tot ratificatie ervan worden overgegaan.

Aangezien er ten aanzien van de in de memorie van toelichting genoemde voorstellen van de Commissie – namelijk het richtlijnvoorstel inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie² en het richtlijnvoorstel inzake publieke inspraak bij plannen en programma's³ – inmiddels gemeenschappelijke standpunten zijn geformuleerd en vaststelling van deze richtlijnen derhalve binnen afzienbare tijd valt te verwachten acht de Raad van State het niet verstandig op dit moment vooruit te lopen op deze richtlijnen. Dat geldt reeds de ratificatie van het verdrag zelf; het geldt à fortiori de implementatie daarvan in de Nederlandse wetgeving die thans wordt voorgesteld. Het is immers niet denkbeeldig dat op grond van de richtlijnen andere wijzigingen nodig zijn. Daarbij komt dat dit voorstel ook noopt tot wijzigingen in de Wob. Daarmee wordt vooruitgelopen op de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op dit laatste onderwerp komt de Raad hierna nog terug. Mocht het kabinet echter van oordeel zijn dat het totstandkomen van de genoemde richtlijnen niet kan worden afgewacht, dan maakt de Raad een aantal opmerkingen die tot aanpassing van het voorstel zou moeten leiden.

1. Het advies van de Raad om de totstandkoming van de genoemde richtlijnen af te wachten, is niet opgevolgd. Om de hierna te noemen redenen acht ik het wenselijk vooruit te lopen op deze richtlijnen. Spoedige ratificatie is om te beginnen van belang, daar Nederland, dat inhoudelijk sterk betrokken is geweest bij de totstandkoming van het Verdrag, hierdoor Partij wordt bij het Verdrag en daardoor de uitbouw en ontwikkeling daarvan in sterke mate kan beïnvloeden. Het belang om Partij te worden geldt temeer nu het Verdrag in werking is getreden en de internationale besluitvorming onder het Verdrag een aanvang heeft genomen. De genoemde uitbouw en ontwikkeling van het Verdrag betreffen belangrijke politieke en beleidsinhoudelijke vraagstukken. Zo wordt in dat kader gewerkt aan het opstellen van protocollen en «guidelines» (richtsnoeren). Het gaat hierbij onder meer om een protocol over emissie-registratie. De genoemde richtsnoeren handelen over (toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake) genetisch gemodificeerde organismen. Hierbij speelt met name de vraag of deze richtsnoeren moeten worden omgevormd tot een juridisch bindend instrument. Zolang het Verdrag nog niet voor Nederland is geratificeerd, zal ons land bij de totstandkoming en besluitvorming over deze instrumenten als waarnemer slechts een beperkte rol kunnen spelen. Het spoedig in procedure brengen van onderhavig wetsvoorstel brengt bovendien met zich mee dat tijdens de buitengewone vergadering van Partijen, die plaatsvindt in het kader van de ministeriële conferentie in Kiev in mei 2003 en waar het protocol over emissieregistratie moet worden aangenomen, een eerste politiek signaal kan worden afgegeven van de betrokkenheid van Nederland bij het Verdrag. Dit komt de onderhandelingspositie van ons land ten goede. Daarnaast is van belang dat het Verdrag en de uitbouw daarvan hun vertaling vinden in de Europese regelgeving op dit terrein. Omdat de Europese Unie gezien de inhoud van de richtlijnvoorstellen in sterke mate volgend is ten aanzien van hetgeen in het kader van het Verdrag wordt bepaald, betekent ratificatie de mogelijkheid om toekomstige EU-besluitvorming op het gebied van de drie pijlers van het Verdrag te beïnvloeden. Om deze redenen heeft een aantal lidstaten (te weten Denemarken, in 2000, Italië, in 2001, Frankrijk, in 2002, en België, in 2003) het Verdrag reeds geratificeerd, en zal een aantal andere lidstaten (het Verenigd Koninkrijk en Zweden) zulks binnenkort doen. Tot slot wijs ik erop dat de in het wetsvoorstel vervatte structuur een goede basis biedt voor de implementatie van de door de Raad genoemde richtlijnen. Paragraaf 4.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is conform het bovenstaande aangevuld.

¹ Staatscourant 2002, nr. 34, blz. 3.

² Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (COM (2000) 402).

³ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie tot voorziening in publieke inspraak met betrekking tot de opstelling van plannen en programma's en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen van de Raad 85/337/EEG en 96/61/EG (COM (2000) 839).

2. *Het voorgestelde artikel 19.1 Wm bevat een nieuwe definitie van «milieu-informatie», die de huidige, in artikel 1, eerste lid, onder g, Wob, zal vervangen. Terwijl de huidige definitie is ontleend aan Richtlijn 90/313/EEG, is de voorgestelde definitie ontleend aan het Verdrag. In de artikelsgewijze toelichting wordt als één van de verschillen opgemerkt dat het Verdrag ook maatregelen omvat die een positief effect kunnen hebben op het milieu. Dit element treft de Raad echter noch in de verdragsdefinitie, noch in de definitie in artikel 19.1, eerste lid, Wm aan. Die definities spreken slechts van «aantasten» van het milieu en lijken in dat opzicht juist beperkter dan de huidige definitie in de Wob die ook ziet op «beschermende activiteiten en maatregelen». De Raad adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken.*

2. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven door wijziging van artikel 19.1 (inmiddels vernummerd tot 19.1a) Wm en verduidelijking van de artikelsgewijze toelichting. Het begrip «aantasten» zoals dat voorkomt in artikel 2, derde lid, van het Verdrag en in het voorgestelde artikel 19.1a Wm, is een niet geheel zuivere vertaling van de term «affect» uit de authentieke Engelse tekst van het Verdrag. «To affect» heeft zowel betrekking op negatieve als positieve gevolgen voor het milieu. Het is juist de bedoeling van het Verdrag om ook informatie over maatregelen die een positief effect op elementen van het milieu hebben, als milieu-informatie aan te merken. Om deze brede betekenis scherper tot uitdrukking te brengen, is het begrip «aantasten» in artikel 19.1a Wm vervangen door het begrippenpaar: aantasten en beschermen. Er is hierdoor geen sprake van een verschil met de door de Raad aangehaalde huidige definitie in de Wob: maatregelen die (waarschijnlijk) een positief effect op het milieu hebben, vallen onder de huidige definitie van de Wob en ook onder de nieuwe definitie in het voorgestelde artikel 19.1a Wm. De artikelsgewijze toelichting is conform het bovenstaande aangevuld.

3. *Artikel 19.3 Wm vormt blijkens de artikelsgewijze toelichting een aanvulling op artikel 8 Wob en bevat een aantal eisen inzake het uit eigen beweging verstrekken van milieu-informatie door bestuursorganen. Voorts wordt opgemerkt dat het artikel strekt ter uitvoering van artikel 5, zevende lid, aanhef en onder c, van het Verdrag.*

De Raad is van mening dat de onderwerpen van enerzijds de bedoelde bepaling uit het verdrag en het voorgestelde artikel 19.3 Wm die beide betrekking hebben op informatie over openbare functies en diensten en anderzijds van artikel 8 Wob dat betrekking heeft op informatie over de voorbereiding en uitvoering van beleid, te zeer uiteenlopen om te kunnen spreken van een vloeiende aanvulling. Indien de uitvoering van het Verdrag een beletsel vormt voor een betere aansluiting van beide bepalingen, adviseert de Raad de verhouding tussen de artikelen nader toe te lichten en aan te duiden door in de aanhef van artikel 19.3 Wm de formulering «onverminderd artikel 8 Wob» op te nemen.

3. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven door aanvulling van artikel 19.3 (inmiddels vernummerd tot 19.1c) Wm met een verwijzing naar artikel 8 Wob en door aanvulling van de artikelsgewijze toelichting met een beschouwing over de verhouding tussen het voorgestelde artikel 19.1c Wm en artikel 8 Wob.

4. *Artikel 19.5 Wm strekt ertoe voor bepaalde activiteiten vast te leggen dat de weigeringsgronden van de Wob de enige weigeringsgronden zijn die toegepast mogen worden. De Wob biedt voor deze gevallen een bodemregeling van openbaarheid: meer openbaar mag, minder niet. De bepaling strekt tot uitvoering van artikel 6, zesde lid, van het Verdrag. In de artikelsgewijze toelichting wordt opgemerkt dat de activiteiten die het Verdrag beoogt te dekken, enerzijds overeenkomen met de vergunningplichtige activiteiten, maar dat het Verdrag soms ook op activiteiten ziet waarop algemene regels op grond van artikel 8.40 Wm van toepassing zijn. Aangezien het bij activiteiten die vallen onder artikel 8.40 Wm niet gaat om besluiten zoals bedoeld in artikel 6 van het Verdrag, maar om meldingen, rijst bij de Raad de vraag of die activiteiten in dit verband wel relevant zijn. Bovendien worden van dergelijke activiteiten geen voorbeelden gegeven.*

Daar het voorgestelde artikel 19.5 zich beperkt tot vergunningplichtige activiteiten adviseert het college te concretiseren om welke

niet-vergunningplichtige activiteiten het in dit verband gaat en hoe ten aanzien daarvan het Verdrag wordt geïmplementeerd.

4. De Raad stelt terecht vast dat artikel 6 van het Verdrag uitsluitend betrekking heeft op besluiten over specifieke activiteiten en dat het voorgestelde artikel 19.5 (inmiddels vernummerd tot 19.6b) Wm zich beperkt tot vergunningplichtige activiteiten. Activiteiten waarop algemene regels op grond van artikel 8.40 Wm van toepassing zijn, zijn in dit verband niet relevant. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

5. *Het voorgestelde artikel 19.7 beoogt een regeling te geven van uitzonderingen en beperkingen met betrekking tot openbaarheid van milieu-informatie. De regeling is opgenomen in de Wm, doch heeft niet meer uitsluitend betrekking op de voorbereidingsprocedures maar op alle situaties waarin milieu-informatie openbaar zou moeten worden gemaakt; dus niet meer alleen op terinzagelegging tijdens een voorbereidingsprocedure maar ook op Wob-verzoeken, waarin het Wob-verzoek milieu-informatie betreft en zelfs op de situaties van verstrekking uit eigen beweging. Het heeft voordelen deze situaties op dezelfde manier te regelen, althans waar het de weigeringsgronden betreft. De criteria op grond waarvan openbaarmaking achterwege kan blijven, dienen in beginsel immers gelijk te zijn, ongeacht of deze openbaarmaking geschiedt door terinzagelegging tijdens een voorbereidingsprocedure dan wel in het kader van een Wob-procedure. Bij de uitwerking van deze gedachte moet rekening worden gehouden met de verschillende casusposities die onder de regeling kunnen vallen en met de kenmerkende verschillen wat betreft actoren en belangen. Bij de Wm-vorbereidingsprocedure vormt de complicatie van de geschoonde tweede tekst een incident in de hoofdprocedure. In het geval van een Wob-verzoek vormt de openbaarmaking daarentegen de kern van de procedure tussen Wob-verzoeker en overheid. De Raad merkt op dat het combineren van elementen uit de Wob en de Wm dus met de nodige zorgvuldigheid dient te gebeuren en betwijfelt of de consequenties, in het bijzonder bij de regeling van de tweede tekst, voldoende zijn doordacht. Hij wijst hierbij op de volgende punten.*

a. *In het voorgestelde artikel 19.7, derde lid, wordt de betrokkene die om geheimhouding/tweede tekst kan verzoeken aangeduid als «de persoon die de informatie heeft verstrekt». In het geldende artikel 19.3, eerste lid, Wm, is sprake van «belanghebbende». De vraag rijst of de nieuwe aanduiding wel de juiste is. Aangezien het hier alleen gaat om bedrijfs-, fabricage- en beveiligingsgegevens zal deze aanduiding in het algemeen zien op de ondernemer/fabrikant, doch dit behoeft niet in alle gevallen zo te zijn. In situaties waarin de aanduidingen niet samenvallen behoeft de positie van de ondernemer naar de mening van de Raad nadere toelichting. De ondernemer valt soms namelijk buiten de omschrijving maar moet wel als belanghebbende bij de niet-openbaarmaking/tweede tekst worden aangemerkt.*

b. *De huidige regeling bevat in artikel 19.5 Wm voorzieningen voor de gevolgen die de afhandeling van het verzoek om geheimhouding/tweede tekst, heeft voor de lopende hoofdprocedure. De behandeling van de procedure wordt bij aanvraag-procedures opgeschort; bij ambtshalve aanvragen niet. In de voorgestelde regeling wordt dit onderwerp niet meer geregeld, zodat de hoofdprocedure doorloopt. De Raad adviseert de regeling op dit punt aan te vullen.*

c. *De tekst van artikel 19.7 Wm doet vermoeden dat de behandeling van het verzoek een tweede tekst ter inzage te leggen, lichter moet worden dan de geldende regeling. In de tekst wordt namelijk niet meer gesproken van een »beslissing op het verzoek een tweede tekst te leveren«. Hiermee zijn naar de mening van het college echter niet alle procedurele complicaties opgelost. Zo rijst de vraag wat de gang van zaken is wanneer – in het kader van een voorbereidings-procedure – het bestuursorgaan erop staat een ongeschoonde tekst ter inzage te leggen. Uit de toelichting blijkt dat de beslissing om dit te doen moet worden gezien als een beslissing ter voorbereiding van een besluit, die de belanghebbende ook los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft. Op grond van artikel 6:3 Awb staat hiertegen bezwaar en*

beroep open. Omdat de feitelijke handeling van de terinzagelegging in de tijd samen kan vallen met de beslissing om dit te doen, kan de betrokkene voor een voldongen feit komen te staan. Bij de Wob-procedure is hierin voorzien in het voorgestelde artikel 6, derde lid. Een dergelijke voorziening ontbreekt in de Wm-procedure.

De Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten hoe kan worden voorkomen dat de verzoeker van een tweede tekst wordt overvallen door terinzagelegging en welke rechtsmiddelen hiertegen openstaan.

5. Het advies van de Raad heeft geleid tot een heroverweging van de voorgestelde regeling van de zogenoemde tweede tekst en van het voorgestelde hoofdstuk 19 Wm in meer algemene zin. Omdat het onwenselijk is dat er rechtswaarborgen zouden wegvallen, zijn de waarborgen uit de huidige regeling van de tweede tekst in het kader van terinzagelegging tijdens een voorbereidingsprocedure (de artikelen 19.3 tot en met 19.5 Wm) in het wetsvoorstel gehandhaafd. Hierbij is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de huidige wettekst. De heroverweging heeft er tevens toe geleid dat de regeling van de tweede tekst is beperkt tot de huidige reikwijdte, en dat geen uitbreiding plaatsvindt tot Wob-verzoeken en verstrekking uit eigen beweging (anders dan in het kader van terinzagelegging tijdens een voorbereidingsprocedure). De regeling van de tweede tekst in het kader van het milieuverslag (artikel 19.7 Wm) is op overeenkomstige wijze aangepast. Met deze aanpassing van hoofdstuk 19 Wm wordt tevens tegemoetgekomen aan de concrete, door de Raad in zijn advies genoemde punten. De memorie van toelichting is aangepast aan de wijzigingen die in het wetsvoorstel zijn aangebracht.

6. Zoals de Raad reeds in punt 1 van dit advies heeft opgemerkt noodzaakt het Verdrag tot het aanbrengen van wijzigingen in de Wob. Mocht de regering van oordeel zijn dat de vierde tranche Awb¹ niet kan worden afgewacht, dan geeft de Raad in overweging de wijzigingen op dit moment te beperken tot wijzigingen die strikt uit het Verdrag voortvloeien.

De Raad adviseert hierover in de memorie van toelichting een beschouwing op te nemen.

6. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven door in het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 4.4) een beschouwing op te nemen over het vooruitlopen op de vierde tranche van de Awb in relatie tot de uitgangspunten van het wetsvoorstel. De vierde tranche omvat onder meer de integratie van de Wob in de Awb. In de toelichting wordt uiteengezet dat strikte implementatie een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel is. Het wetsvoorstel beperkt zich dan ook in beginsel tot die wijzigingen van de Wob die strikt uit het Verdrag voortvloeien. Het wetsvoorstel bevat echter ook enkele *generieke* wijzigingen van de Wob: wijzigingen in het Wob-regime die gelden voor alle soorten informatie, en niet alleen voor milieu-informatie. Dit houdt verband met een ander uitgangspunt, namelijk handhaving van het generieke karakter van de Wob. Op een aantal procedurele punten wordt het algemene beschermingsniveau van de Wob opgehoogd. Het gaat hierbij om formalisering van een bestaande Wob-praktijk. Indien het beschermingsniveau alleen voor milieu-informatie zou worden opgehoogd, dan zou men daaruit kunnen afleiden dat de toegang tot andere soorten informatie procedureel met minder waarborgen is omgeven. De in het wetsvoorstel gekozen lijn voorkomt dergelijke ongewenste a contrario-redeneringen.

7. Op grond van artikel 1a Wob moeten bestuursorganen die op grond van het eerste lid, aanhef en onder d, zijn uitgezonderd, de Wob wel toepassen indien de informatie milieu-informatie betreft. Ook bij deze verruimde reikwijdte is het de vraag of hiermee het Verdrag wel voldoende is geïmplementeerd. De Raad adviseert dit onderdeel van de artikelsgewijze toelichting te verduidelijken aangezien in het opgenomen betoog enige twijfel doorklinkt over de vraag of het begrip bestuursorgaan niet te beperkt is.

¹ Volgens het overzicht van lopende wetgevingsprojecten in verband met de Awb wordt er naar gestreefd om in het najaar van 2002 een wetsvoorstel aan de Raad van State voor te leggen (Kamerstukken I 2001/02, 26 523, nr. 72b).

7. Ik veronderstel dat de vraag van de Raad of – ook met de voorgestelde verruimde reikwijdte van de Wob – het Verdrag wel voldoende is geïmplementeerd, betrekking heeft op de zogenaamde c-categorie overheidsinstanties uit het Verdrag. Dit is namelijk het onderwerp van het betoog waarnaar de Raad verwijst. Het gaat hierbij om natuurlijke personen en rechtspersonen die

openbare verantwoordelijkheden of functies hebben, of openbare diensten verlenen, met betrekking tot het milieu, onder toezicht van een overheidsinstantie als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onder a of b, van het Verdrag (artikel 2, tweede lid, onder c, van het Verdrag). Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de c-categorie wordt afgedekt door artikel 3, eerste lid, van de Wob: een verzoek om informatie kan ook worden gericht tot een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Op een dergelijk verzoek wordt vervolgens beslist door het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid de instelling, de dienst of het bedrijf werkzaam is. Naar aanleiding van de door de Raad opgeworpen vraag heb ik nader onderzocht of de veronderstelling dat de c-categorie uit het Verdrag wordt afgedekt door artikel 3 Wob, juist is. Hierbij heb ik gebruik gemaakt van de bevindingen van een onderzoek dat in opdracht van mij is uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen. Ik ben tot de volgende conclusies gekomen. Artikel 2, tweede lid, onder c, van het Verdrag laat veel ruimte voor interpretatie. Niet alleen is de tekst van deze verdragsbepaling niet geheel duidelijk; ook bestaan er discrepanties tussen de bewoordingen van deze bepaling en de achterliggende bedoeling. Duidelijk is wel dat de reikwijdte van artikel 2, tweede lid, onder c, van het Verdrag in hoofdzaak wordt bepaald door het begrip «control» uit de authentieke Engelse tekst van het Verdrag, welk begrip een bredere inhoud heeft dan het begrip «toezicht» in de Nederlandse tekst van het Verdrag. Na vergelijking van het Verdrag met de Wob kan worden vastgesteld dat het criterium «onder verantwoordelijkheid van» uit de Wob in voldoende mate overeenstemt met het criterium «under the control of» uit het Verdrag om een goede uitvoering van het Verdrag op te leveren. Voorwaarde is wel dat het criterium uit de Wob verdragsconform wordt uitgelegd. Bij de toepassing van artikel 3, eerste lid, van de Wob op instellingen, diensten of bedrijven die verantwoordelijkheden of functies hebben, of diensten verlenen, met betrekking tot het milieu, moet rekening worden gehouden met *alle* vormen van overwegende overheidsinvloed, ongeacht hun grondslag. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven door de memorie van toelichting (artikel II, onderdeel B) uit te breiden en te verduidelijken.

8. In het voorgestelde artikel 6, derde lid, Wob wordt een voorziening gegeven voor gevallen dat een belanghebbende wellicht bezwaar kan hebben tegen verstrekking van bepaalde informatie. Na de beslissing tot informatieverstrekking moet het bestuursorgaan nog twee weken wachten met de feitelijke verstrekking. Het doel van deze termijn is degene die hiertegen bezwaar heeft, gelegenheid te bieden de feitelijke verstrekking nog tegen te houden door bezwaar in te stellen en tegelijk een voorlopige voorziening te vragen. Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, waarin een gedupeerde soms voor voldongen feiten komt te staan en de openbaarmaking al is geschied. Wel is het in de praktijk van veel bestuursorganen gebruikelijk de betrokkene op de een of andere wijze te waarschuwen, maar dit berust dan op ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur. Bezwaarlijk is dat niet altijd te voorzien is wie bezwaar kan hebben. Dit is soms op te lossen door bij de voorbereiding de betrokkene(n) actief op te sporen en bij de procedure te betrekken.¹ De voorgestelde regeling is naar de tekst niet beperkt tot de gevallen waarin bedrijfs- of beveiligingsgegevens aan de orde zijn, en behoort dit ook niet te zijn. Ten onrechte wordt dit in de artikelsgewijze toelichting wel gesuggereerd. Ook bijvoorbeeld bij persoonsgegevens (artikel 10, eerste lid, onder d, Wob) moet dit artikel van toepassing zijn. Indien een algemene reikwijdte niet wordt beoogd, adviseert de Raad de tekst aan te passen. Anders moet de toelichting in overeenstemming worden gebracht met de wettekst. Overigens is de strekking van de slotzin van de toelichting op onderdeel E niet duidelijk. Hierin wordt gesteld dat verwacht mag worden dat het bestuursorgaan eerst tot het feitelijk verstrekken overgaat als de beslissing onherroepelijk is geworden. Deze zin is in tegenspraak met het voorgestane stelsel dat, tijdens de twee weken uitstel, de betrokkene het initiatief moet nemen om – door het vragen van een voorlopige voorziening – de openbaarmaking tegen te houden. Het bestuursorgaan behoeft naar het oordeel van het college het feitelijk verstrekken slechts achterwege te laten voorzover de rechter het verzoek om voorlopige voorziening heeft gehonoreerd.

¹ Naar heersende opvattingen geldt hier geen wettelijke hoorplicht.

8. De Raad merkt terecht op dat de voorgestelde regeling waarbij de feitelijke verstrekking van informatie wordt aangehouden indien naar verwachting een

belanghebbende daartegen bezwaar heeft, een algemene reikwijdte heeft. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven door de toelichting meer in overeenstemming te brengen met de wettekst. Tevens is naar aanleiding van de tweede opmerking van de Raad de slotzin van de toelichting op onderdeel E geschrapt.

9. De memorie van toelichting schenkt weinig aandacht aan het in artikel II, onderdeel H, voorgestelde tweede lid van artikel 11 Wob, waarin het eerste lid voor milieu-informatie wordt gerelativeerd. De Raad ziet als mogelijk bezwaar van het voorgestelde tweede lid dat als gevolg daarvan in de praktijk door ambtenaren een grotere terughoudendheid aan de dag zal worden gelegd bij het naar voren brengen van persoonlijke beleidsopvattingen. De Raad geeft in overweging na te gaan of, en zo ja in hoeverre, het mogelijk is op andere wijze aan de eisen van het Verdrag te voldoen, bijvoorbeeld door de informatie in geobjectiveerde vorm te verstrekken.

9. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in artikel 11 Wob expliciet geregeld dat, indien de afweging van het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen tegen het belang van openbaarheid uitvalt ten gunste van openbaarheid, informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm, en dat dergelijke informatie wel in tot personen herleidbare vorm kan worden verstrekt indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd. In het kader van de belangenafweging staat het Verdrag toe dat aan het niet kunnen anonimiseren groot gewicht wordt toegekend. De toelichting is conform het bovenstaande aangepast en uitgebreid.

10. Aangezien het voor de Wob voorgestelde afwegingskader buitengewoon complex is, adviseert de Raad hieraan in de memorie van toelichting bij de beschrijving van de bestuurslasten (paragraaf 4.6.6) meer aandacht te schenken.

10. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven door in de beschrijving van de bestuurslasten uitgebreider aandacht te besteden aan de voorgestelde wijzigingen van het inhoudelijke afwegingskader van de Wob. Hiertoe is paragraaf 4.6.6 van het algemeen deel van de toelichting apart aandacht besteed aan het afwegingskader bij passieve openbaarheid en de rol van bestuursorganen.

11a. Door de vernummering van artikel 1a, tweede lid, Wob tot derde lid van die bepaling en de invoeging van een nieuw tweede lid (artikel II, onderdeel B) ontstaat het probleem dat op grond van artikel VI van de Wet van 18 juni 1998 tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur (Stb.356) per 30 juni 2003 het dan vigerende artikel 1a, tweede lid, Wob vervalt, terwijl bedoeld is het dan vigerende artikel 1a, derde lid, Wob. De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

b. De «overgangsrechtelijke voorziening» op grond waarvan voor de periode tot 30 juni 2003 een vierde lid aan artikel 1a Wob wordt toegevoegd (artikel II, onderdeel B, tweede lid) dient naar de mening van het college in verband met de kenbaarheid opgenomen te worden in een afzonderlijke bepaling aan het slot van het wetsvoorstel.

11a. Het door de Raad gesignaleerde probleem is opgelost door in het wetsvoorstel een voorziening op te nemen (artikel X) die voorziet in de afstemming van het onderhavige wetsvoorstel op de Wet van 18 juni 1998 tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 356).

11b. Het advies van de Raad is overgenomen.

12. Volgens de transponeringstabel is artikel 3, vierde lid, van het Verdrag – op grond waarvan elke partij voorziet in passende erkenning van en steun aan verenigingen, organisaties of groepen die milieubescherming bevorderen en dat tevens voorschrijft dat het nationale rechtstelsel strookt met deze

verplichting omgezet in artikel 1:2 Awb, waarin het begrip «belanghebbende» is uitgewerkt. De vraag rijst of met deze omzetting niet op te summiere wijze invulling is gegeven aan de bedoelde verdragsverplichting. De Raad mist een uitwerking van de termen «passende erkenning» en «steun» en beveelt daarom aan de implementatie op dit punt aan te passen.

12. Met de term «passende erkenning» in artikel 3, vierde lid, van het Verdrag wordt het volgende bedoeld. Het nationale rechtsstelsel dient erin te voorzien dat verenigingen, organisaties of groepen die milieubescherming bevorderen, toegang hebben tot informatie, kunnen inspreken bij besluitvorming en toegang hebben tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, binnen de kaders die het Verdrag stelt. Artikel 3 vormt een onderdeel van de algemene bepalingen van het Verdrag, en betreft dus alle pijlers van het Verdrag. Verenigingen, organisaties of groepen die milieubescherming bevorderen, gelden als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Awb, indien ze voldoen aan de (in de jurisprudentie ontwikkelde) criteria voor toepassing van die bepaling. Voorzover het nationale rechtsstelsel een lagere drempel bevat, bijvoorbeeld door rechten toe te kennen aan «een ieder», voldoet dat rechtsstelsel a fortiori aan artikel 3, vierde lid, van het Verdrag. In Nederland geldt soms het vereiste van belanghebbende. In dit verband kan worden gewezen op artikel 3:13 Awb (inspraak) en artikel 8:1 Awb (toegang tot de rechter). In andere gevallen worden rechten toegekend aan «een ieder.» Te wijzen valt op artikel 3, eerste lid, Wob en artikel 14 Archiefwet 1995 (toegang tot informatie) en op artikel 3:24 Awb (inspraak). Daarnaast komen tussen-vormen voor (artikelen 20.6 en 20.10 Wm; toegang tot de rechter). Ik ben van mening dat met de hiervoor geschetste omzetting van artikel 3, vierde lid, van het Verdrag in nationaalrechtelijke bepalingen op voldoende wijze invulling is gegeven aan deze verdragsverplichting. De transponeringstabel is conform het voorgaande aangevuld.

Het voorzien in steun aan verenigingen, organisaties of groepen die milieubescherming bevorderen kan op verschillende manieren geschieden, bijvoorbeeld door financiële ondersteuning. Uitvoering van deze verdragsverplichting hoeft niet noodzakelijkerwijs plaats te vinden door middel van wettelijke maatregelen. Om die reden bestaat er geen noodzaak de transponeringstabel op dit punt aan te passen.

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

13. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is rekening gehouden.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om, ter vergroting van de toegankelijkheid van de regelgeving, de specifiek voor milieu-informatie geldende uitzonderingsgronden, die aanvankelijk waren opgenomen in het voorgestelde artikel 19.12 Wm, te verplaatsen naar artikel 10 Wob, waarin alle andere uitzonderingsgronden voor informatie, waaronder milieu-informatie, zijn opgenomen. Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om de voorgestelde wijziging van artikel 10, tweede lid, onder f, Wob, achterwege te laten. Bij nader inzien is gebleken dat de daarin opgenomen uitzonderingsgrond (het belang dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie) in het licht van het Verdrag ongewijzigd kan worden gehandhaafd. De toelichting is op dit punt aangepast. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de in het licht van het Verdrag noodzakelijke aanpassing van de uitzonderingsgrond van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer niet te verrichten middels de voorgestelde wijziging van artikel 10, tweede lid, onder e, Wob, maar door het invoegen van een nieuw (derde) lid in artikel 10 Wob. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de toelichting op artikel I, onderdelen A, B, C en D (wijzigingen van de Wm betreffende inspraak van het publiek bij de totstandkoming van plannen en programma's) te verduidelijken voor wat betreft de kring van personen die mogen inspreken. Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting enkele verbeteringen en verduidelijkingen aan te brengen en om de toelichting op een aantal punten te actualiseren.

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 de Minister van Algemene Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 28 mei 2002, no. W08.020107/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het in artikel II, onder H, voorgestelde artikel 19.4, eerste lid, «bedreiging van het leven en de gezondheid» vervangen door: bedreiging van het leven of de gezondheid;
- In het in artikel II, onder G, derde lid, voorgestelde artikel 10, eerste lid, in de onderdelen e en f «indien () niet» vervangen door: tenzij.
- De in artikel III, tweede lid, voorgestelde volzin niet aan het vijfde lid toevoegen maar opnemen als zesde lid van artikel 7 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Aanwijzing 99 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- De in artikel VII, tweede lid, voorgestelde volzin niet aan het vijfde lid toevoegen maar opnemen als zesde lid van artikel 25a van de Wet rampen en zware ongevallen (aanwijzing 99 Ar).

- Paragraaf 4.6.3 van de memorie van toelichting aanpassen door tot uitdrukking te brengen dat de jaarlijkse rapportage van het Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een beeld geeft van de toestand van het milieu in Nederland (artikel 3, eerste lid, onder b, van de Wet op het RIVM juncto artikel 4.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer (Wm). Het nationaal milieubeleidsplan (NMP) geeft met het oog op de bescherming van het milieu richting aan de van rijkswege in de eerstvolgende vier jaar te nemen beslissingen, en zal naar verwachting tevens richting kunnen geven aan in de daaropvolgende vier jaar te nemen beslissingen (artikel 4.3, eerste lid, Wm).
- In de memorie van toelichting in de passage inzake artikel II, onderdeel B, op bladzijde 25, in de laatste alinea, de eerste twee volzinnen anders formuleren teneinde de suggestie van een systeem van positieve enumeratie te vermijden.
- In de memorie van toelichting in de passage inzake artikel II, onderdeel D, achter «tweede lid» de aanduiding «nieuw» schrappen.
- In de memorie van toelichting in de passage inzake artikel II, onderdeel F, de verwijzing naar «artikel 1, eerste lid, onder b, van het Verdrag» vervangen door een verwijzing naar: artikel 4, eerste lid, onder b, van het Verdrag.
- In de memorie van toelichting in de passage inzake artikel II, onderdeel G, correct verwijzen naar de uitzonderingsgronden van artikel 4, derde lid, onder c, (interne mededelingen van overheidsinstanties) en vierde lid, onder a (vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties).
- In de memorie van toelichting in de slotzin in de passage inzake artikel II, onderdeel G, de verwijzing naar artikel 10, tweede lid, onder a, vervangen door een verwijzing naar: artikel 10, tweede lid, onder b.
- In de memorie van toelichting in de passage inzake de artikelen III en VII in de laatste volzin «VI» vervangen door: VII.
- De transponeringstabel niet opnemen in maar na de memorie van toelichting.