

Vergaderjaar 1995–1996

24 613

Wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met de implementatie van de richtlijn nr. 90/313/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 7 augustus 1995 en het nader rapport d.d. 8 februari 1996, aangeboden aan de Koningin door de Minister-President, minister van Algemene Zaken, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 april 1995, no. 95.003165, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met de implementatie van de richtlijn nr. 90/313/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 april 1995 nr. 95.003165 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 augustus 1995, nr. W01.95.0192, bied ik U hierbij, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken, aan.

1. Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van richtlijn nr. 90/313/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PbEG L 158) (hierna te noemen: de richtlijn). In dat kader wordt in artikel I, onderdeel A, aan artikel 1 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) een nieuw onderdeel g toegevoegd, waarin een omschrijving wordt gegeven van het begrip «milieu-informatie». De begripsomschrijvingen in de richtlijn en het wetsvoorstel zijn identiek.

Vervolgens wordt in artikel I, onderdeel B, aan artikel 10 Wob een artikellid toegevoegd dat betrekking heeft op het verstrekken van milieu-informatie. Om te voorkomen dat de in artikel 10, tweede lid, onder b en g, Wob neergelegde uitzonderingsgronden in relatie tot milieu-informatie verder beperkend werken dan de richtlijn toelaat, wordt in het aan artikel 10 Wob toe te voegen derde lid bepaald dat deze uitzonderingsgronden slechts van toepassing zijn «voor zover die toepassing verenigbaar is met de weigeringsgronden, genoemd in artikel 3, tweede lid, van de richtlijn». Met betrekking tot die verwijzing naar de richtlijn merkt de Raad van State het volgende op.

a. Inzake het verstrekken van milieu-informatie wordt de toepassing van artikel 10, tweede lid, onder b en g, Wob afhankelijk gemaakt van de verenigbaarheid met de in artikel 3, tweede lid, van de richtlijn genoemde weigeringsgronden. De woorden «voor zover die toepassing verenigbaar is met»

veronderstellen een zekere beleidsruimte. In de eerste plaats komt deze clausule naar het oordeel van het college de duidelijkheid van de regeling niet ten goede, terwijl juist duidelijkheid geboden is om op betrekkelijk eenvoudige wijze te kunnen vaststellen welke informatie al dan niet kan worden verkregen.

Daarnaast kan de clausule ertoe leiden dat de concrete afweging van de verenigbaarheid van de genoemde weigeringsgronden in de Wob met de weigeringsgronden, zoals omschreven in de richtlijn, doorgeschoven wordt naar de rechter. De Raad is van mening dat het primair de wetgever is die dient aan te geven in hoeverre de weigeringsgronden in de Wob verenigbaar zijn met de weigeringsgronden in de richtlijn.

In dit verband is tevens van belang dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven in hoeverre de uitzonderingen op openbaarheid van milieu-informatie, genoemd in artikel 3, tweede lid, van de richtlijn te herleiden zijn tot de in artikel 10 Wob neergelegde uitzonderingsgronden. Daaruit blijkt dat alleen de in de richtlijn genoemde uitzonderingsgrond «gegevens, waarvan de openbaarmaking aantasting van de milieusector waarop ze betrekking hebben, waarschijnlijker zou maken» niet zonder meer tot een in de Wob genoemde uitzonderingsgrond is te herleiden. Artikel 10, tweede lid, onder b en g, Wob is immers ruimer en algemener geformuleerd. Mede ter wille van de duidelijkheid adviseert de Raad artikel 10, tweede lid, onder b en g, Wob niet van toepassing te verklaren op milieu-informatie, maar in plaats daarvan genoemde uitzonderingsgrond in de richtlijn expliciet op te nemen in de Wob.

In artikel I, onderdeel A, is gekozen voor het opnemen van de inhoud van de richtlijn in de nationale regeling, waar in artikel I, onderdeel B, wordt volstaan met een verwijzing naar de richtlijn. Nu de onderdelen A en B van artikel I inhoudelijk onlosmakelijk zijn verbonden, adviseert de Raad te kiezen voor een zelfde techniek van implementatie en wel de techniek van inhoudelijke implementatie.

b. Uit de formulering van het aan artikel 10 Wob toe te voegen derde lid blijkt dat het gaat om een dynamische verwijzing. Toekomstige wijzigingen van de richtlijn werken op deze manier automatisch door in de nationale wetgeving. Toch is het niet denkbeeldig dat een wijziging van de in de richtlijn omschreven weigeringsgronden geen of niet alleen betrekking heeft op de in artikel 10, tweede lid, onder b en g, Wob neergelegde weigeringsgronden. In dat geval dient ook de verenigbaarheid met andere weigeringsgronden te worden gezien. Daarbij biedt een statische verwijzing voordelen boven een dynamische verwijzing. Wanneer de in onderdeel a geadviseerde implementatietechniek niet wordt overgenomen, beveelt het college, ter bevordering van de duidelijkheid aan om in het genoemde artikellid gebruik te maken van een statische verwijzing.

c. Volgens aanwijzing 343 van de Aanwijzingen voor de regelgeving dient bij een dynamische verwijzing afzonderlijk te worden aangegeven vanaf welk tijdstip wijzigingen van de desbetreffende communautaire bepaling doorwerken in het Nederlandse recht. Wanneer de in onderdeel b aanbevolen statische verwijzing niet wordt overgenomen, dient hierin te worden voorzien.

1. a. Het advies van de Raad om te kiezen voor inhoudelijke implementatie door artikel 10, tweede lid, onder b en g, van de Wet openbaarheid van bestuur (verder: Wob) niet van toepassing te verklaren op milieu-informatie en voor milieu-informatie de uitzonderingsgrond «gegevens, waarvan de openbaarmaking aantasting van de milieusector waarop ze betrekking hebben, waarschijnlijker zou maken» van de richtlijn in een aparte bepaling in de Wob op te nemen, is niet opgevolgd.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is de door de Raad aanbevolen wijze van implementatie overwogen, maar is daarvoor niet gekozen. Een belangrijk nadeel van die wijze van implementatie is namelijk dat met het zonder meer buiten toepassing verklaren van artikel 10, tweede lid, onder b en g van de Wob voor milieu-informatie een verdergaande beperking van de weigeringsgronden van de Wob zou worden ingevoerd, dan de richtlijn noodzakelijk maakt. Met andere woorden: weigeringsgronden die de richtlijn toestaat die in termen van de Wob onder de b- of de g-grond zouden vallen, zouden niet meer kunnen worden toegepast. Een andere overweging om de door de Raad aanbevolen wijze van implementatie niet toe te passen, was de wenselijkheid om de inbreuk op het systeem van de Wob zo beperkt mogelijk te houden. Uit deze overweging volgt tevens de onwenselijkheid van een andere denkbare variant van implementatie: voor milieu-informatie artikel 10 in zijn geheel

buiten toepassing verklaren en in een apart artikel in de Wob alle weigeringsgronden van de richtlijn opnemen. Deze laatste methode zou het bezwaar tegen de door de Raad voorgestane oplossing weliswaar wegnemen, maar zou een geheel apart systeem van openbaarheid van milieu-informatie in het leven roepen. Naar de overtuiging van de ondertekenaars van het wetsvoorstel dient die weg niet te worden gevolgd.

Niettemin zij de Raad toegegeven dat de gekozen constructie meebrengt dat voor de vraag of bepaalde milieu-informatie openbaar moet worden gemaakt, niet alleen de Wob zelf, maar ook de richtlijn moet worden geraadpleegd. Uit het bovenstaande blijkt echter dat de gekozen oplossing van alle oplossingen in onze ogen de meest verkieslijke is. Om het eerdergenoemde bezwaar zo veel mogelijk weg te nemen, was in de memorie van toelichting al een overzicht opgenomen van die weigeringsgronden van de richtlijn en de corresponderende weigeringsgronden uit de Nederlandse wetgeving opgenomen.

Nu de suggestie van de Raad van State om voor een andere wijze van implementatie te kiezen niet wordt overgenomen, blijft er een verschil bestaan in wijze van implementatie tussen artikel I onder A en artikel I onder B, te weten respectievelijk inhoudelijke implementatie en implementatie door middel van verwijzing. Anders dan de Raad acht ik dit geen bezwaar. Inhoudelijke implementatie verdient in principe de voorkeur en is in het geval van artikel I onder A mogelijk, reden waarom die wijze van implementatie daar wordt gehandhaafd.

Wat betreft de opmerkingen van de Raad over beleidsruimte en de rol van de rechter wordt nog het volgende opgemerkt. De Raad meent – naar mijn opvatting ten onrechte – dat de zinsnede «voor zover die toepassing verenigbaar is met» uit het voorgestelde artikel 10, derde lid, van de Wob, beleidsruimte veronderstelt. Beleidsruimte houdt in dat het bestuur de mogelijkheid heeft te kiezen tussen twee of meer oplossingen die alle binnen het raam van de relevante wettelijke bepalingen toegestaan zijn. Hiervan is in het onderhavige geval geen sprake. Het bestuursorgaan dat op het verzoek om informatie moet beslissen zal inderdaad moeten beoordelen of verstrekking c.q. weigering van de informatie zich verdraagt met artikel 3, tweede lid, van de richtlijn. Het bestuursorgaan heeft daarbij echter geen beleidsvrijheid, omdat op die vraag slechts één antwoord mogelijk is, namelijk ja of nee, en de aard van dat antwoord wordt bepaald door de richtlijn zelf. Ook wordt de opvatting van de Raad dat de concrete afweging bij milieu-informatieverzoeken bij de gekozen opzet kan worden doorgeschoven naar de rechter, niet onderschreven. Het bestuursorgaan zal die concrete afweging moeten maken en die afweging zal kunnen worden getoetst door de rechter, net zoals bij andere informatieverzoeken. Weliswaar zijn de meeste weigeringsgronden van de richtlijn niet concreet bepaald, maar hierin verschillen zij niet van de weigeringsgronden van de Wob zelf. Het is niet doenlijk op een meer concrete wijze aan te geven welke verzoeken moeten worden ingewilligd en welke niet. Een open geformuleerde weigeringsgrond als artikel 10, tweede lid, onder g, is nu eenmaal noodzakelijk gebleken.

b. Het advies van de Raad op dit punt is overgenomen.

c. Gelet op het voorgaande behoeft het advies van de Raad op dit punt geen bespreking meer.

2. In de memorie van toelichting wordt gewag gemaakt van het oordeel van de Europese Commissie over de vraag of het voorontwerp van wet in overeenstemming is te achten met het communautaire recht en tevens blijkt uit de memorie van toelichting dat de Europese Commissie op Nederlands verzoek heeft aangegeven hoe de richtlijn moet worden uitgelegd. Hoewel uiteraard het oordeel van de Commissie over de hiervoor genoemde punten van groot gewicht is, adviseert de Raad voor alle duidelijkheid in de memorie van toelichting aan te geven dat het hier een interpretatie van de Commissie betreft en dat over de uitleg van het Europese recht het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen het laatste woord heeft.

2. De memorie van toelichting is in de door de Raad gewenste zin aangepast.

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

3. Aan de redactionele opmerkingen is door wijziging van het voorstel van wet en de memorie van toelichting gevolg gegeven.

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

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

Ik moge U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
W. Kok

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 7 augustus 1995, no. W01.95.0192, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Ten aanzien van de aanhef aanwijzing 109 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.
- In artikel I, onderdeel A, aanwijzing 64 Ar in acht nemen.
- In artikel I, onderdeel B, «artikel 10, tweede lid, onder b en g» vervangen door: het tweede lid, aanhef en onder b en g.
- In de memorie van toelichting het woord «Lid-Staten», met inachtneming van aanwijzing 93 Ar, wijzigen in: lid-staten.
- In de achtste alinea van de toelichting «artikel 10, onder b en g» wijzigen in: artikel 10, tweede lid, onder b en g.