

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. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 20 mei 2003

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,<sup>1</sup> belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Algemeen**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel dat tot doel heeft de Nederlandse wetgeving op een aantal punten zo aan te passen dat ratificatie van het Verdrag van Aarhus (hierna te noemen: Verdrag) mogelijk wordt. De leden onderschrijven het doel van het Verdrag, namelijk het vergroten van de betrokkenheid van burgers en milieuorganisaties bij de bescherming van het milieu. Het verdrag en de uitvoering daarvan past in het algemene streven naar het vergroten van openheid en openbaarheid van informatie en past in de gedachte van maatschappelijk verantwoord ondernemen. De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het wetsvoorstel regelt de voor ratificatie vereiste aanpassingen van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten. Deze leden staan sympathiek tegenover de doelstellingen van het Verdrag, namelijk het leveren van een bijdrage 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 of milieu.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten, noodzakelijk voor de ratificatie van het Verdrag. Deze leden achten de ratificatie van dit Verdrag van belang. De voorliggende wetsvoorstellen zijn een technische uitwerking van het Verdrag en vloeien logischerwijs voort uit de ondertekening door Nederland vijf jaar geleden. Omdat de ratificatie volgens de leden van de PvdA-fractie te lang op zich heeft laten wachten en overwegende dat er slechts bescheiden wettelijke aanpassingen nodig zijn, worden door deze leden geen aanvullende vragen gesteld en wordt aangedrongen op een snelle

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Duivesteyn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Dijsselbloem (PvdA), ondervoorzitter, Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van den Brink (LPF), Van Bochove (CDA), De Ruiters (SP), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Spiess (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Schultz van Haegen (VVD) en Samsom (PvdA).

Plv. leden: Crone (PvdA), Griffiths, MPA (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Van den Brand (GL), Kamp (VVD), Terpstra (VVD), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Meijer (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer-Mudde (SP), Vos (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Van Geel (CDA), Vacature (CDA), Giskes (D66), Gerkens (SP), Verbeet (PvdA), Örgü (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Cornielje (VVD) en Wolfsen (PvdA).

wijziging van bovengenoemde wetten. De leden sporen de regering aan op zo kort mogelijke termijn over te gaan tot ratificatie van het Verdrag.

### **Gevolgen van het Verdrag voor de Europese Unie**

De Europese Unie heeft verklaard achter de doelstellingen van het Verdrag te staan. Alvorens het Verdrag te kunnen ratificeren is het noodzakelijk dat de communautaire regelgeving in overeenstemming wordt gebracht met het Verdrag. Daartoe heeft de Europese Commissie inmiddels een tweetal richtlijnen opgesteld. In de memorie van toelichting op het voorliggende wetsvoorstel heeft de regering verklaard niet op de implementatie van de richtlijnen te willen wachten. Het uitstellen van de ratificatie van het Verdrag zou de invloed van Nederland op de verdere uitbouw en ontwikkeling van het Verdrag niet ten goede komen. De leden van de VVD-fractie vraagt de regering een volledig overzicht te geven van de protocollen, richtlijnen en andere initiatieven die in het kader van de verdere uitbouw van het Verdrag zijn geagendeerd. Vervolgens vragen deze leden de regering aan te geven wat haar standpunt is ten aanzien van deze voorstellen.

De regering geeft ook aan dat haar invloed op de verdere uitbouw van het Verdrag gewenst is omdat deze leidend is bij het opstellen van richtlijnvoorstellen van de Europese Unie. Kan de regering in het licht van dit argument uitleggen waarom een aantal lidstaten van de Europese Unie, in weerwil van dit argument, het Verdrag (nog) niet hebben geratificeerd (Spanje, Portugal, Oostenrijk, Luxemburg en Duitsland)?

### **Gevolgen van het Verdrag voor Nederland**

De leden van de VVD-fractie merken op dat het Verdrag een aantal aanpassingen vereist in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de Wet milieubeheer. Het algemene beschermingsniveau van de Wob wordt op het niveau van het Verdrag gebracht. Uit het oogpunt van rechtszekerheid, eenduidigheid en uniformiteit heeft de regering besloten deze bepalingen in de Wob van toepassing te verklaren op alle soorten informatie. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de huidige Nederlandse wet- en regelgeving op tal punten een bijdrage levert aan de doelstelling van het Verdrag. Om die reden zouden de aanpassingen van Nederlandse Wet- en regelgeving niet verder moeten strekken dan voor ratificatie van het Verdrag noodzakelijk is. In het verleden is de uitvoering van door de Kamer genomen besluiten onnodig vertraagd en gepaard gegaan met onwenselijke kostenstijgingen als gevolg van de veelheid aan inspraakmomenten en inspraakprocedures. De leden steunen de regering in haar streven het aantal inspraakmomenten te beperken en inspraakprocedures te versnellen. De vereiste aanpassingen van de Nederlandse wetten en regelgeving moeten in lijn zijn met dit beleid.

Volgens de leden van de CDA-fractie kent de Nederlandse wetten en regelgeving reeds een groot aantal bepalingen die invulling geven aan het belang van de betrokkenheid van het publiek bij de bescherming van het milieu. Tegen die achtergrond is de verwachting van deze leden dan ook steeds geweest dat uitvoering van het Verdrag niet tot ingrijpende wijzigingen in de Nederlandse wet- en regelgeving zou hoeven leiden. Dat is in mei 2001 ook door de regering bevestigd.

### **Wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere wetten**

Voorzien wordt in de invoering van inspraak van het publiek bij de totstandkoming van plannen en programma's voorzover daarin op dit moment nog niet is voorzien.

Dit betekent dat wordt voorgesteld om te voorzien in inspraak bij het Nationaal milieubeleidsplan, de nota voor de waterhuishouding, de

provinciale plannen voor de waterhuishouding, de waterbeheersplannen en het Nationaal natuurbeleidsplan.

De leden van de CDA-fractie onderkennen dat deze verplichting voortvloeit uit het Verdrag. Tegelijkertijd streeft de regering, met steun van de leden van de CDA-fractie, naar het stroomlijnen en vereenvoudigen van procedures en het beperken van het aantal inspraakmomenten. Deze leden vragen dan ook een nadere toelichting op dit punt, met name ook in relatie tot een aantal voornemens van de regering met betrekking tot de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en het project dat gericht is op de vereenvoudiging van wetten en regels waarvoor het ministerie van VROM primair verantwoordelijk is.

Verder verplicht het Verdrag de overheid om burgers behulpzaam te zijn bij het opstellen van informatieverzoeken, het vergemakkelijken van inspraak en het verkrijgen van toegang tot de rechter. De leden van de VVD-fractie verwachten daarom een toename van het aantal informatieaanvragen, inspraakmomenten en beroepsprocedures. Dit is volgens deze leden niet in overeenstemming met het huidige beleid, dat streeft naar vereenvoudiging en stroomlijning van (beroeps-)procedures en vermindering van het aantal inspraakmomenten. De leden vragen de regering op dit punt om een nadere toelichting.

De voornoemde toename van het aantal informatieaanvragen, inspraakmomenten en beroepsprocedures zal volgens de leden van de VVD-fractie leiden tot een verhoging van de bestuurlijk lasten. De regering zegt geen evenredige toename van de bestuurlijk lasten te verwachten. Tegelijkertijd stelt de regering in de memorie van toelichting dat de toename van het aantal informatieaanvragen, inspraakmomenten en beroepsprocedures moeilijk is in te schatten en afhankelijk is van de bestuurlijke praktijk. Dit is met elkaar in tegenspraak. De leden van zowel de VVD- als de CDA-fractie vragen de regering deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheid nader toe te lichten.

### **Wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)**

Op een aantal punten worden procedurele wijzigingen in de Wob voorgesteld: er wordt een wettelijke verplichting geïntroduceerd om de verzoeker van informatie behulpzaam te zijn bij het preciseren van diens verzoek, de verzoeker van informatie hoeft geen belanghebbende te zijn, de informatie wordt verstrekt in de gevraagde vorm en er wordt een termijn gesteld waarbinnen de informatie moet zijn verstrekt. Tegelijkertijd wordt hierbij aangegeven dat het hier gaat om concretisering van een reeds bestaande bestuurspraktijk die veelal bovendien is gebaseerd op de memorie van toelichting bij de Wob. De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven waarom desalniettemin is gekozen voor het opnemen van een aantal wettelijke voorschriften. De leden zijn nog niet overtuigd van de absolute noodzaak om al deze punten te vertalen in wettelijke voorschriften.

Volgens de leden van de VVD-fractie staat in de memorie van toelichting op meerdere plaatsen aangegeven dat de voorgestelde wijziging in de Wob veelal een expliciete wettelijke vastlegging is van gedragslijnen die in de memorie van toelichting reeds zijn voorgeschreven. De keuze voor deze explicitering ontbeert volgens deze leden een duidelijke motivatie van de zijde van de regering. De leden vragen de regering daarom deze keuze te nader te motiveren.

### **Openbaarheid van milieu-informatie**

Het voorliggende wetsvoorstel heeft tot gevolg dat de toegang tot milieu-informatie met name wat betreft de uitzonderingsgrond bedrijfs- en fabricagegegevens haar absolute karakter verliest. Dat kan nadelige gevolgen hebben m.b.t. geheimhouding van vertrouwelijke bedrijfsinfor-

matie. In de memorie van moelichting spreekt de regering de verwachting uit dat de voorgestelde wetswijzigingen ertoe zullen leiden dat bestuursorganen vaker een afweging moeten maken tussen het belang van geheimhouding en het belang van openbaarmaking van milieu-informatie. De leden van de VVD-fractie vinden het onwenselijk dat verschillende bestuursorganen in vergelijkbare gevallen tot een andere afweging komen en achten dit in het licht van het voorgaande niet onaanvaardbaar. Daarom vragen zij de regering aan te geven welke waarborgen zij kan bieden om dit te voorkomen.

Door deze wetswijzigingen vallen ook vertrouwelijke bedrijfsgegevens die reeds het bezit zijn van de overheid onder de werkingsfeer van de Wob. Kan de regering toezeggen dat de overheid nog voordat zij deze vertrouwelijke informatie verstrekt aan derden de desbetreffende bedrijven hiervan vooraf op de hoogte stelt?

Volgens de leden van de CDA-fractie is het centrale punt bij de implementatie van het Verdrag, dat er 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. Op een aantal punten wordt het afwegingskader dat in de Wob is opgenomen aangepast. Dit betreft bijvoorbeeld bedrijfs- en fabricagegegevens die aan de overheid vertrouwelijk zijn meegedeeld. Het voorstel schrijft voor dat de overheid een actieve afweging moet maken tussen het belang dat met geheimhouding van commerciële of industriële informatie is gediend enerzijds en het belang van openbaarheid anderzijds. Deze bepaling heeft bovendien terugwerkende kracht in die zin dat alle informatie die op dit moment vertrouwelijk in handen van de overheid is, hieronder valt. De leden van de CDA-fractie hebben vertrouwen in de afweging die hierbij keer op keer door de betrokken bestuursorganen gemaakt zullen worden. Niettemin kunnen zij zich zeer wel voorstellen dat bedrijven in elk geval vooraf geïnformeerd willen worden over mogelijke openbaarmaking van vertrouwelijke informatie. Onderschrijft de regering deze stelling en is zij bereid hiervoor een voorziening te treffen?

Het afwegingskader bevat voorts een bepaling die ertoe leidt dat persoonlijke beleidsopvattingen, opgenomen in documenten ten behoeve van intern beraad binnen bestuursorganen, in niet tot personen herleidbare vorm verstrekt kunnen worden. De leden van de CDA-fractie vinden dit een absolute randvoorwaarde. Veel belangrijker is de vraag of stukken ten behoeve van intern beraad wel voor openbaarheid in aanmerking moeten komen. Graag zien zij een nadere motivatie van de regering op dit punt.

### **Administratieve lasten**

De memorie van toelichting stelt dat het systeem van relatieve uitzonderingsgronden kan leiden tot een toename van de lasten voor bedrijven. Bovendien wordt de sterke bescherming van bedrijfsgegevens niet op voorhand gecontinueerd. Verder wordt gesteld dat uit onderzoek blijkt dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven in eerste instantie niet onevenredig zwaar lijken te zijn. Deze worden vervolgens gekwantificeerd. In een worst-case-benadering worden de jaarlijks terugkerende kosten geschat op € 1,9 miljoen (0,36% van de totale administratieve lasten ingevolge de Wet milieubeheer). Daar komen bij de eenmalige kosten voor kennisname van het voorliggende wetsvoorstel. Deze worden geschat op € 2,7 miljoen. Zeker in het huidige tijdsgewricht zijn deze kosten omvangrijk en ongewenst. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering al het mogelijke heeft gedaan om deze kosten zo beperkt mogelijk te houden. Is er met het bedrijfsleven gecommuniceerd over het voorliggende wetsvoorstel? Zijn de minst bezwarende maatregelen voorgeschreven en hoe staat het bedrijfsleven tegenover de consequenties van dit wetsvoorstel?

Wat betreft de passieve openbaarheid van milieu-informatie wordt door de leden van de VVD-fractie gesteld dat het systeem van relatieve uitzonderingsgronden kan leiden tot een toename van de lasten van bedrijven (zie bovengenoemde bedragen). De leden van de VVD-fractie streven naar een verlaging van de (administratieve) lastendruk en achten deze lastenverhoging om die reden ongewenst. Zou de regering uiteen willen zetten wat zij tot nu toe heeft gedaan en nog kan doen om deze lastenverzwaring te beperken? Zijn deze voorstellen met het oog op de verwachte lastenverzwaring met het bedrijfsleven besproken?

### **Evaluatie**

De leden van de CDA-fractie pleiten voor een evaluatie op een termijn van 2 tot 3 jaar, omdat zij het van groot belang achten de uitwerking van het voorliggende wetsvoorstel in de praktijk te volgen en te kunnen beoordelen. Ook de ontwikkeling van de administratieve lasten zouden in een evaluatie betrokken moeten worden. Is de regering hiertoe bereid?

De voorzitter van de commissie,  
Buijs

De griffier van de commissie,  
Van der Leeden