

Vergaderjaar 2004–2005

29 877

Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en de Archiefwet 1995 ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 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 (PbEU L 41) en van richtlijn nr. 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) (Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 maart 2005

1. Algemeen

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie de conclusie delen dat het wetsvoorstel relatief beperkte gevolgen heeft voor de bestaande wetgeving en dat zij de keuze van strikte implementatie onderschrijven. 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 het CDA, de PvdA en de SP zijn gesteld.

2. EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie

De leden van de CDA-fractie hebben geconstateerd dat de definitie van het begrip milieu-informatie in de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie ruimer is dan die in het Verdrag van Aarhus. Ook constateren deze leden dat de richtlijn ten opzichte van het verdrag in een ruimere openbaarheid van emissiegegevens voorziet. In het licht van de totstandkoming van de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie vragen deze leden een nadere toelichting op dit punt. Ook vragen deze leden op welke wijze de Kamer hierover is geïnformeerd.

Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op. Zoals ook in de toelichting bij dit wetsvoorstel is opgemerkt (blz. 3), is de totstandkoming van zowel de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie als de EG-inspraakrichtlijn onderworpen geweest aan de zogenaamde medebeslissingsprocedure, waarbij het Europees Parlement een belangrijke rol speelt. Uitgangspunt van het oorspronkelijke Commissievoorstel en het nadien vastgestelde gemeenschappelijk standpunt is strikte implementatie geweest van de uit het Verdrag van Aarhus voortvloeiende verplichtingen. Wat betreft de definitie van het begrip milieu-informatie en de absolute openbaarheid van emissiegegevens van bedrijven is dan ook bij het verdrag aangesloten. In het kader van het advies in tweede lezing heeft het Europees Parlement echter een groot aantal wijzigingsvoorstellen gedaan ten gunste van een ruimere openbaarheid. In het kader van de medebeslissingsprocedure is een beperkt aantal wijzigingen geaccepteerd. De wijzigingen betreffen onder meer de definitie van het begrip milieu-informatie en de sterkere verankering van de openbaarheid van emissiegegevens. Zoals hieronder zal worden uitgelegd, hebben deze wijzigingen materieel slechts een beperkte invloed. Over de totstandkoming van deze richtlijnen en de inzet van de Nederlandse regering is de Kamer geïnformeerd in het kader van de zogenaamde BNC-fiches inzake Europese regelgeving die aan het parlement worden toegezonden.

Deze leden vragen tevens om meer inhoudelijk aan te geven wat de materiële consequenties zijn van de uitgebreidere definitie van het begrip milieu-informatie in de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie. De specifieke uitbreidingen ten opzichte van de definitie uit het Verdrag van Aarhus zijn in twee categorieën te verdelen (memorie van toelichting, blz. 8–9), waarvan de ene geen, maar de andere wel materiële gevolgen heeft voor de omvang van het begrip milieu-informatie.

In de eerste plaats is soms sprake van het toevoegen van extra onderdelen aan een niet-uitputtende opsomming. Bepaalde elementen worden expliciet onder de reikwijdte van het begrip milieu-informatie gebracht. Een voorbeeld hiervan is dat als «elementen van het milieu» (artikel 19.1a, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer) expliciet worden aangemerkt «vochtige biotopen» (als onderdeel van natuurgebieden) en «kust- en zeegebieden». Een ander voorbeeld is te vinden in onderdeel b van dat artikellid, waarin als «factoren die het milieu (kunnen) aantasten» ook uitdrukkelijk worden aangemerkt: «afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies en lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu». Dergelijke uitbreidingen leiden er echter niet toe dat het begrip milieu-informatie als zodanig wordt verbreed. Ook onder het Verdrag van Aarhus worden die onderdelen namelijk geacht onderdeel uit te maken van de definitie van milieu-informatie. Als gevolg van het niet-uitputtende karakter van bedoelde opsommingen hoeft een bepaald «element» of een bepaalde «factor» niet expliciet te worden genoemd om toch onder de definitie te vallen.¹

In de tweede plaats bevat de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie uitbreidingen die het begrip milieu-informatie wel materieel verbreden. Zo komt het onderdeel «verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving» (artikel 19.1a, eerste lid, onder d, van de Wet milieubeheer) in het verdrag niet voor. Een tweede verruiming ligt besloten in onderdeel c van dat artikellid (maatregelen met een negatief effect op het milieu). Het criterium «een uitwerking hebben of kunnen hebben» uit de richtlijn is ruimer dan het criterium «aantasten of waarschijnlijk aantasten» uit het Verdrag van Aarhus. De Engelse tekst van het verdrag («likely to affect») eist een bepaalde mate van waarschijnlijkheid dat zich in de toekomst een effect op het milieu zou kunnen voordoen. Aangetekend moet worden dat volgens de Russische en Franse tekst, die gelijkelijk authentiek zijn (artikel 22 van het verdrag), een lagere mate van waarschijnlijkheid is vereist («possibly may affect»). Hoewel hierdoor de precieze interpretatie van de

¹ Zie: The Aarhus Convention: An Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000, blz. 36.

definitie onduidelijk is, kan wel worden vastgesteld dat de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie op dit punt ruimer is geformuleerd dan de meest strikte formulering in het verdrag. Een derde verruiming is dat onderdeel f de verontreiniging van de voedselketen expliciet schaaft onder «de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens». Dit laatste is een uitbreiding, omdat de verontreiniging van de voedselketen – zonder nadere aanduiding – niet evident onderdeel vormt van «de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens». De bredere definitie heeft als algemeen gevolg dat informatie die door deze uitbreiding onder het begrip milieu-informatie komt te vallen, juridisch onder een ruimer openbaarheidsregime valt dan het geval zou zijn geweest als die informatie als «gewone» informatie zou moeten worden aangemerkt. Concreet betekent dit voor de passieve openbaarheid dat een bestuursorgaan bij het beantwoorden van een Wob-verzoek bepaalde uitzonderingsgronden niet mag toepassen en andere uitzonderingsgronden eerst mag hanteren als het bestuursorgaan op basis van een daaraan voorafgaande belangenafweging tot geheimhouding heeft besloten. Het ruimere openbaarheidskader voor milieu-informatie is nader beschreven in de memorie van toelichting bij de wet van 30 september 2004 tot wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten (Wet uitvoering Verdrag van Aarhus; Stb. 2004, 519) (Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr. 3, blz. 11–13, blz. 17–18 en blz. 31–33). Genoemde wet is op 14 februari 2005 in werking getreden.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts verduidelijking over de uitbreiding van de openbaarheid van emissiegegevens, en vragen een nadere toelichting op dit punt. Deze leden willen graag zekerheid dat vertrouwelijkheid van commerciële en bedrijfsgegevens ook in de toekomst gegarandeerd is.

De door deze leden gevraagde zekerheid dat de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie gegarandeerd is, kan niet worden geboden. Een kernpunt van de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie dat ook in het verdrag is neergelegd, is immers nu juist dat absolute bescherming van dergelijke informatie voortaan niet meer mogelijk is, maar dat in alle gevallen door het bestuursorgaan een belangenafweging moet worden verricht voordat eventueel tot geheimhouding wordt besloten. In het kader van de totstandkoming van de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus is reeds uitvoerig ingegaan op de relativering van de in artikel 10, eerste lid, onder c, van de Wet openbaarheid van bestuur neergelegde uitzonderingsgrond «vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens» (memorie van toelichting; Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr. 3, blz. 11 en blz. 17). Dit betekent dat het bestuursorgaan bij zijn beslissing op een verzoek om vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens openbaar te maken voorzover daarin milieu-informatie is vervat, een actieve afweging moet maken tussen het belang van de vertrouwelijkheid van die gegevens enerzijds, en het belang van vrije toegang tot die informatie anderzijds. Het feit dat een belangenafweging moet worden verricht, betekent als zodanig overigens nog niet dat de informatie vervolgens ook verstrekt moet worden. Dit hangt af van de uitkomst van de belangenafweging. Weigering is mogelijk indien openbaarmaking afbreuk zou doen aan vertrouwelijk verstrekte commerciële en industriële informatie. Het op voorhand garanderen van de vertrouwelijkheid van deze gegevens is dus niet mogelijk.

Binnen de categorie «vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens» nemen emissiegegevens een bijzondere positie in. Voorzover emissiegegevens als bedrijfs- en fabricagegegevens zijn te beschouwen, kan eerdergenoemde uitzonderingsgrond in het geheel niet worden toegepast; die emissiegegevens zijn absoluut openbaar. Ook dit is reeds een gevolg van het Verdrag van Aarhus. Zie in dit verband artikel

10, vierde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur zoals dat luidt ingevolge de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus.

Ik merk hierbij overigens op dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State emissiegegevens slechts in bepaalde gevallen als bedrijfs- en fabricagegegevens zijn aan te merken. Dit is het geval *indien en voorzover* uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden gelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces. Dit kan het geval zijn bij gegevens over emissies van luchtverontreinigende stoffen, waaruit soms informatie over de gehanteerde technische bedrijfsvoering of het productieproces is af te leiden. Voorzover emissiegegevens *geen* bedrijfs- en fabricagegegevens zijn, zijn ze reeds om die reden – ook onder de Wet openbaarheid van bestuur zoals die luidde vóór de aanpassing aan het Verdrag van Aarhus – openbaar. De enige andere uitzonderingsgrond die dan nog in aanmerking zou kunnen komen – het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken personen of van derden (artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wet openbaarheid van bestuur) – is namelijk niet van toepassing op milieu-informatie.

De absolute openbaarheid van emissiegegevens wordt door de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie uitgebreid tot drie andere uitzonderingsgronden, te weten het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties, de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens en de bescherming van het milieu (zie de voorgestelde aanpassing van artikel 10, vierde lid, eerste volzin, van de Wet openbaarheid van bestuur).

Ondanks dat juridisch gezien de openbaarheid hierdoor wordt verbreed, heeft deze verbreding praktisch gezien weinig betekenis omdat bij deze drie uitzonderingsgronden zelden sprake zal zijn van emissiegegevens. De passage in de memorie van toelichting (blz. 11) waar de leden van de CDA-fractie op doelen, heeft hierop betrekking en was bedoeld om de beperkte praktische gevolgen van die juridische verbreding aan te geven.

De leden van de SP-fractie verzoeken om een nadere toelichting op de uitzonderingsgronden, alsmede op de instantie die beslist over de toepassing daarvan.

Alle voor milieu-informatie geldende uitzonderingsgronden zijn in het kader van de totstandkoming van de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus uitvoerig aan bod gekomen (Kamerstukken II 2003/04, 28 835, nr. 3, blz. 31 e.v.). Onderhavig wetsvoorstel vult die wet op een beperkt aantal punten aan. De instantie die beslist over de toepassing van die gronden is het bestuursorgaan dat een Wob-verzoek heeft ontvangen of dat verplicht is bepaalde informatie uit eigen beweging openbaar te maken. Gezien het algemene toepassingsbereik van de Wet openbaarheid van bestuur kan dit laatste hier niet verder worden geconcretiseerd.

Samenvattend merk ik op dat de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus wat betreft bedrijfs- en fabricagegegevens twee nieuwe elementen bevat: er moet voortaan een belangenafweging worden uitgevoerd door het bestuursorgaan, en vastgesteld moet worden of misschien sprake is van emissiegegevens. Indien dat laatste het geval is, zijn deze gegevens te allen tijde openbaar.

Daarnaast is in de Wet openbaarheid van bestuur voor milieu-informatie als relatieve uitzonderingsgrond opgenomen «de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage». Deze uitzonderingsgrond was reeds in de Wet milieubeheer en de Wet rampen en zware ongevallen aanwezig, maar is veralgemeniseerd.

Bij de toepassing van deze en andere relatieve uitzonderingsgronden is het publieke belang van openbaarheid een gegeven, en dienen de specifieke belangen die de uitzonderingsgronden beogen te beschermen, restrictief te worden geïnterpreteerd. De door de leden van de SP-fractie geuite vrees voor een hellend vlak waarin uitzonderingen de regel

worden, deel ik dan ook niet. Dit neemt niet weg dat beperkingen aan de «aanbodkant» van de informatie wel mogelijk moeten zijn. De gronden «het voorkomen van sabotage» en «de veiligheid van de staat» bieden in dit opzicht voldoende handvatten. De toepassing van deze gronden is afhankelijk van objectieve omstandigheden en kan ertoe leiden dat de betreffende informatie in algemene zin, dat wil zeggen onafhankelijk van degene die het verzoek heeft ingediend, niet wordt verstrekt. Deze gronden kunnen ook in de tijd flexibel worden ingevuld, waardoor het bijvoorbeeld mogelijk is een eventuele toename van een terroristische dreiging in de belangenafweging te betrekken. Op deze grond zou bijvoorbeeld de exacte locatie van een opslagtank met gevaarlijke stoffen niet openbaar behoeven te worden gemaakt. Ik verwijs in dit verband ook naar mijn brief van 18 maart 2004 naar aanleiding van het amendement De Krom/Spies (Kamerstukken II 2003/04, 28 835, nr. 10). Daarbij komt dat een beslissing op een Wob-verzoek uiteindelijk altijd aan een onafhankelijke rechter ter toetsing kan worden voorgelegd. Voor nadere informatie verwijs ik deze leden naar de toelichting bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus en naar hetgeen hiervoor is opgemerkt in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie.

Afsluitend kan in algemene zin nog worden opgemerkt dat de Wet openbaarheid van bestuur een algemeen kader beoogt te bieden voor de openbaarheid van informatie en dat de wijze van operationaliseren afhankelijk is van de praktijk. Het is daarom mogelijk noch wenselijk deze ruimte op voorhand nader in te vullen of te concretiseren.

De leden van de SP-fractie vragen in dit verband of de consument recht van toegang heeft tot de testresultaten van de Voedsel en Waren Autoriteit (hierna: VWA) en zo ja, hoe dit vormgegeven gaat worden. In antwoord hierop merk ik het volgende op.

Voor zover de onderzoeksresultaten van de VWA betrekking hebben op de voedselketen, kan sprake zijn van milieu-informatie. In dat geval moet een verzoek om informatie worden afgehandeld volgens het specifieke voor die informatie geldende regime van de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur.

Voor de consument is al veel informatie te vinden op de website van de VWA, bijvoorbeeld met betrekking tot residugegevens en terughaalinformatie. De Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport onderzoeken momenteel de mogelijkheden tot het openbaar maken van inspectieresultaten. Het onderzoek wordt uitgevoerd met de intentie dat het belang van de voedselveiligheid en consument groter is dan andere belangen. Zij zullen de Kamer in het voorjaar van 2005 bij brief informeren over hun verdere voornemens met betrekking tot het actief publiceren van informatie over toezichtresultaten van de VWA.¹

Over het juridisch kader rond het actief openbaar maken van onderzoeksresultaten van de VWA kan in ieder geval worden gezegd dat deze gegevens niet behoren tot de specifieke soorten milieu-informatie die volgens de minimumnormen van artikel 7, tweede lid, van de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie verplicht actief openbaar moeten worden gemaakt. Naast het Verdrag van Aarhus zijn nog andere EU-kaders van toepassing waaruit verplichtingen tot het actief openbaar maken van controlegegevens over de voedselketen kunnen voortvloeien. Een voorbeeld is de algemene levensmiddelenverordening die in artikel 10 voorschrijft dat de autoriteiten, wanneer er redelijke gronden zijn om te vermoeden dat een levensmiddel of een diervoeder een risico voor de gezondheid van mens of dier inhoudt, afhankelijk van de aard, ernst en omvang van het risico, de nodige stappen nemen om het publiek te informeren over de aard van het gezondheidsrisico.² Artikel 7 van de controleverordening voegt daar nog aan toe dat de bevoegde autoriteiten hun activiteiten moeten uitvoeren met een hoog niveau van transparantie.³ In het algemeen moet

¹ Kamerstukken II 2004/05, 27 858, nr. 50, blz. 3.

² Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PbEG L 31).

³ Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (PbEU L 165).

het publiek toegang hebben tot informatie over de controleactiviteiten van de bevoegde autoriteiten en de doeltreffendheid daarvan alsmede tot de informatie, bedoeld in artikel 10 van de algemene levensmiddelenverordening.

3. EG-inspraakrichtlijn

De leden van de PvdA-fractie vragen met betrekking tot de publieke inspraak of de EG-inspraakrichtlijn inspraak toestaat voor een ieder of dat de inspreker tevens belang-hebbende moet zijn. Verder vragen deze leden hoe zich dit verhoudt met de actio popularis.

In antwoord op de eerste vraag merk ik het volgende op. Inspraak bij de totstandkoming van plannen en programma's staat open voor «het publiek» (artikel 2, eerste en tweede lid, van de EG-inspraakrichtlijn), wat overeenkomt met «een ieder». Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten staat open voor «het betrokken publiek» (artikel 4, eerste lid, onder b, en derde lid, onder a, van de EG-inspraakrichtlijn). Dit is een subcategorie van «het publiek», die echter nog steeds ruimer is dan wat in Nederland onder belanghebbende wordt verstaan (artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht).¹ In het kader van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb wordt deze ruime kring van inspraakgerechtigden ook in de toekomst gehandhaafd. Ik verwijs in dit verband naar het nieuwe artikel 13.3 van de Wet milieubeheer ingevolge het wetsvoorstel aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (memorie van toelichting, Kamerstukken II 2003/04, 29 421, nr. 3, blz. 15).

De actio popularis heeft betrekking op de kring van beroepsgerechtigden en ziet dus niet op de fase van inspraak, maar op de fase van beroep bij de rechter. De EG-inspraakrichtlijn staat lidstaten toe beperkingen te stellen aan de kring van beroepsgerechtigden (artikel 4, vierde lid, van de EG-inspraakrichtlijn). Leden van «het betrokken publiek», die een – door de lidstaat nader in te vullen – «voldoende belang» hebben, hebben volgens de richtlijn een beroepsrecht. De EG-inspraakrichtlijn staat dan ook niet in de weg aan de voorgenomen schrapping van actio popularis in het omgevingsrecht (memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, Kamerstukken II 2003/04, 29 421, nr. 3, blz. 3–8), mits het belanghebbendebegrip richtlijnconform wordt uitgelegd. Dit is van de zijde van de regering reeds bij meerdere gelegenheden aangegeven. Ik verwijs in dit verband naar de nota naar aanleiding van het verslag inzake eerdergenoemd wetsvoorstel (Kamerstukken II 2003/04, 29 421, nr. 7, blz. 3).

De leden van de PvdA-fractie stellen voorts enkele vragen over de ontwerprichtlijn inzake toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden. Over die ontwerprichtlijn is de Tweede Kamer op 23 januari 2004 geïnformeerd in het kader van het zogenaamde BNC-fiche (Kamerstukken II 2003/04, 22 112, nr. 302, blz. 18–22). Dit fiche is nogmaals aan de Tweede Kamer gezonden bij brief van 24 maart 2004 in het kader van het op dat moment naderende Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie (Kamerstukken II 2003/04, 21 109, nr. 126). De in dit fiche vervatte informatie is nog immer actueel, omdat er vanaf het moment van verzending van het fiche aan het parlement geen inhoudelijke discussie over deze ontwerprichtlijn heeft plaatsgevonden. Naar aanleiding van dit fiche heeft ook de vaste commissie voor Milieu van de Eerste Kamer vragen gesteld over de knelpunten en de gevolgen voor nationale regelgeving, ook wat betreft de verhouding met de actio popularis, die ik heb beantwoord bij brief van 25 juni 2004 (kenmerk: DGM/IMZ/2004060888).

¹ Zie: The Aarhus Convention: An Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000, blz. 40.

Samenvattend merk ik hierover het volgende op. Het belangrijkste knelpunt is de subsidiariteit van deze ontwerprichtlijn, waarbij het gaat om de vraag of een dergelijke communautaire regeling strikt genomen noodzakelijk is ter ratificatie van het verdrag door de Europese Gemeenschap, gezien het feit dat de lidstaten als ondertekenaar van het verdrag primair verplicht zijn hun nationale systemen van rechtsbescherming aan te passen.

De ontwerprichtlijn heeft geen gevolgen voor het huidige stelsel van rechtsbescherming, noch voor de toekomstige hervorming daarvan. Voor een nadere toelichting verwijs ik ook naar het fiche en de brief als vernoemd.

4. Uitvoeringsaspecten

De leden van de SP-fractie stellen enkele vragen over de uitvoeringsaspecten van het wetsvoorstel. In antwoord daarop merk ik het volgende op. In zowel het Verdrag van Aarhus als de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie wordt onderscheid gemaakt tussen actieve en passieve openbaarheid van milieu-informatie. Op grond van genoemde richtlijn moet een beperkt aantal, met name genoemde soorten informatie actief door de overheid worden verspreid. Gegeven het uitgangspunt van strikte implementatie is ervoor gekozen deze actieve openbaarmakingsverplichting niet verder op te rekken, zoals in het door deze leden gegeven voorbeeld van UMTS-zendmasten. Ook het door deze leden bepleite operationaliseren van een (digitaal) loket is een verdergaande invulling van hetgeen uit genoemde richtlijn voortvloeit. Zoals bij de totstandkoming van de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus is opgemerkt, lopen er op dit moment vele initiatieven om de actieve openbaarheid – bij voorkeur via elektronische weg – verder uit te bouwen. Ik verwijs in dit verband naar de memorie van toelichting bij die wet (Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr. 3, blz. 14) en de daarin genoemde voorbeelden. Voorts kan verwezen worden naar het actieprogramma tot modernisering van de overheid («Andere Overheid»; Kamerstukken II 2003/04, 29 263, nr. 1), in welk kader verdere besluitvorming zal plaatsvinden over de wijze waarop deze uitbouw gestalte zal krijgen. Overigens bevatten het verdrag en genoemde EG-richtlijn ook algemene waarborgen ten gunste van de verzoeker om milieu-informatie. Ik wijs op het vereiste dat ambtenaren de verzoeker behulpzaam dienen te zijn bij het formuleren van het verzoek, alsook het vereiste dat de gevraagde informatie in beginsel binnen een termijn van vier weken ook daadwerkelijk aan de verzoeker moet worden verstrekt. Deze vereisten zullen ertoe bijdragen dat de burger de gewenste informatie ook daadwerkelijk (tijdig) kan krijgen.

5. Ten slotte

De leden van de SP-fractie vragen verdere verduidelijking van een aantal begrippen. Puntsgewijs kan ik hierop het volgende antwoorden.

Definitie van milieu-informatie

Voor een nadere toelichting van dit begrip volsta ik met een verwijzing naar hetgeen hiervoor is opgemerkt onder punt 2 van deze nota in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie.

De door de verzoeker gewenste vorm

Kern is dat rekening moet worden gehouden met de door de verzoeker gewenste vorm waarin de informatie moet worden verschaft, maar dat dit geen onevenredige inspanning of bewerkingsplicht voor het bestuursorgaan met zich meebrengt. De Wet openbaarheid van bestuur is en blijft

van toepassing op de bij de overheid berustende documenten en impliceert geen bewerkingsplicht. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op een verzoek van een onderzoeksbureau om bepaalde, bij de overheid berustende milieu-informatie te verschaffen in een door dat bureau aan te leveren spreadsheet. Indien de betreffende informatie niet in deze vorm bij het bestuursorgaan aanwezig is, kan niet meer dan een redelijke inspanning worden geëist om aan dat specifieke vormverzoek te voldoen. Dit is overigens in overeenstemming met de bestaande Wob-jurisprudentie. Voor het overige verwijs ik naar de artikelsgewijze toelichting, waar dit onderwerp uitvoerig is beschreven (artikel II, onderdeel B).

De kwaliteit van milieu-informatie

In het algemeen deel van de toelichting bij dit wetsvoorstel (paragraaf 4) gaat het om een tot overheidsorganen gerichte inspanningsverplichting om bij het verzamelen van informatie een bepaalde kwaliteit te waarborgen. In wezen gaat het hier om een specifieke invulling van een goede bestuurspraktijk. Om haar publieke taak goed uit te kunnen oefenen en het publiek hierover goed te kunnen informeren, dienen bestuursorganen immers in ieder geval te beschikken over kwalitatief goede informatie. De genoemde eisen van actualiteit, nauwkeurigheid en vergelijkbaarheid moeten in die context worden beschouwd. Gezien het generieke karakter van de Wet openbaarheid van bestuur en de veelheid van publieke taken is het ook niet wenselijk deze algemeen geformuleerde criteria verder te concretiseren. De invulling ervan zal per geval kunnen verschillen. Zo zal een gemeente die een bestemmingsplanwijziging wil doorvoeren, zelf moeten bepalen welke informatie nodig is voor de besluitvorming, hoe de kwaliteitseisen gehanteerd moeten worden en welke invulling daaraan wordt gegeven.

Enkele algemene handvatten zijn de volgende. De actualiteit en nauwkeurigheid worden vaak nader ingevuld door specifieke wettelijke regelingen. Zo bestaat in verband met emissies soms de plicht tot het doen van feitelijke metingen, terwijl in andere gevallen een model moet worden gebruikt waarmee de werkelijke situatie zo goed mogelijk wordt nabootst. In de Nederlandse emissierichtlijnen Lucht (NeR) is bijvoorbeeld uitvoerig beschreven hoe met de nauwkeurigheid van emissiemetingen moet worden omgegaan. De herleidbaarheid van de gegevens is één van de aspecten bij het beoordelen van de nauwkeurigheid. Daarom is het nodig om de onderliggende meetmethoden te kennen en zichtbaar te maken. Wat betreft de actualiteit is het mogelijk dat de waarden van bepaalde milieu-informatie frequent moeten worden gemeten wegens gevoeligheid voor bepaalde omstandigheden en invloeden (bijvoorbeeld smogvorming) en de gevolgen daarvan op de toestand van mens en milieu. Andere milieu-informatie, bijvoorbeeld over de bodem-kwaliteit, is daar minder gevoelig voor. Het is in dit verband van belang dat wordt bijgehouden wanneer een meting heeft plaatsgevonden en op basis van welke gegevens (tijd, datum) die informatie tot stand is gekomen. Het begrip vergelijkbaarheid is het meest diffuus en kent verschillende interpretaties. Het kan gaan om vergelijkbaarheid in de tijd, maar soms om vergelijkbaarheid met historische gegevens, vergelijkbaarheid met (dichtbij zijnde) situaties, vergelijkbaarheid in (geografische) schaalgrootte of het kunnen relateren van gegevens aan de geldende normen. De nadere invulling van dit criterium is hiervan afhankelijk als ook van het nagestreefde ambitieniveau.

Afsluitend merk ik in algemene zin nog op dat de kwaliteitseisen richtinggevend zijn bij de verdere uitbouw van het actieve openbaarheidsregime. Deze eisen bieden een zekere speelruimte, die kan worden ingevuld afhankelijk van het ambitieniveau dat wordt nagestreefd. In feite zijn de kwaliteitseisen ook in overeenstemming met de hiervoor reeds genoemde nationale ontwikkelingen op het gebied van verspreiding van overheidsin-

formatie. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het kabinetsstandpunt inzake de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie-Wallage), waarbij de noodzaak van optimale transparantie van overheidsinformatie en de rol van informatie- en communicatie-technologie is bevestigd (Kamerstukken II 2001/012, 26 387, nr. 12). Adequate informatievoorziening aan burgers is immers noodzakelijk om de betrokkenheid bij het milieubeleid te waarborgen.

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