

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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 9 mei 1996

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de gestelde vragen door de regering tijdig beantwoord zullen zijn, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

De leden van de PvdA-fractie betreuren het dat de regering het advies van de Raad van State – om artikel 10, tweede lid, onder b en g, Wet openbaarheid van bestuur (Wob) niet van toepassing te verklaren op milieu-informatie en in plaats daarvan de uitzonderingsgronden uit de richtlijn expliciet op te nemen in de Wob – naast zich neer heeft gelegd. In plaats daarvan komt de regering met een – volgens de leden – nodeloos onheldere en bovendien ongewenste constructie.

De argumentatie van de regering om het advies van de Raad van State niet ter harte te nemen, overtuigt hen vooralsnog niet.

De regering merkt allereerst op dat met het niet van toepassing verklaren van beide artikelen een verdergaande beperking van de weigeringsgronden zou worden ingevoerd dan de richtlijn voorschrijft. Deze leden vragen wat daarop tegen is: wat is het belang van een maximale benutting van de uitzonderingsruimte? Nederland beroept zich er toch op binnen Europa een redelijke voortrekkersrol te spelen op milieugebied. Deze leden vinden dan ook dat Nederland moet streven naar een zo groot mogelijke – in plaats van een zo beperkt mogelijke – toegang tot milieu-informatie.

Bovendien brengt de voorgestelde wetgeving een belangrijk bezwaar met zich mee, dat de Raad van State ook al signaleert: een beperking van het primaat van de wetgever. Te veel wordt overgelaten aan (toetsing door) de rechterlijke macht. De regering brengt hiertegenin dat de concrete afweging bij milieu-informatieverzoeken gemaakt moeten worden door het bestuursorgaan. Aangezien de weigeringsgronden niet concreet bepaald zijn, en van geval tot geval naast de richtlijn moeten worden gelegd, zal de rol van de rechterlijke arm echter aanzienlijk zijn. Dat vinden de leden van de PvdA-fractie een ongewenste aantasting van de macht van de wetgever. Overnemen van het advies van de Raad van State zou dit bezwaar ondervangen.

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekoek (CDA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF) en Rehwinkel (PvdA).
Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeeke (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoep (VVD), Mateman (CDA), Mulder-Van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Bortel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+) en Van Oven (PvdA).

Dit zou tevens de duidelijkheid van de regeling ten goede komen. Achterliggende gedachte achter het voorliggende wetsvoorstel is volgens de regering «de wenselijkheid om de inbreuk op het systeem van de Wob zo beperkt mogelijk te houden». Dat leidt echter tot een serie ondoorzichtige voorstellen, waarvan de uitvoering in de praktijk bovendien onnodig arbeidsintensief zal zijn : voor elk verzoek om uitzondering zal zowel de Wob als de EG-richtlijn geraadpleegd moeten worden.

Tot slot willen de leden nog een kritische opmerking maken over het trage verloop van de wetgevingsprocedure. Zij zien met lede ogen aan hoe de datum van inwerkingtreding van de richtlijn (gepland 31 december 1992) met jaren is overschreden. Zij hopen dat de Nederlandse regering in het vervolg sneller en effectiever zal zorgen voor implementatie van EG-richtlijnen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij verbazen zich erover dat het wetsvoorstel pas bijna zes jaar na de vaststelling van de richtlijn – die, gelet op de voorbereiding die aan de vaststelling van een richtlijn vooraf pleegt te gaan, toch niet uit de lucht is komen vallen – de Kamer heeft bereikt. Kan de regering een verklaring geven voor deze vertraging? Waarom heeft het twee jaar geduurd voordat de regering tot de conclusie kwam dat aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan de richtlijn niet nodig was? Waarom heeft het na de brief van de Commissie van 20 oktober 1992 nog twee en een half jaar moeten duren voordat de regering het wetsvoorstel voor advies naar de Raad van State kon zenden, hoewel de termijn voor implementatie al op 31 december 1992 was verstreken?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de lange voorbereidingstijd nog niet voldoende is geweest om tot een helder en evenwichtig wetsvoorstel te komen. De helderheid wordt in hun ogen niet gediend als een Nederlandse wet bepaalt dat enige bepaling slechts van toepassing is, voor zover deze toepassing verenigbaar is met een bepaling van een EG-richtlijn. Voorts hinkt het wetsvoorstel op twee gedachten door in artikel 1 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) de definitie van milieu-informatie van de richtlijn over te nemen en in artikel 10 Wob de uitzonderingen van de richtlijn niet te verwerken, maar daarnaar te verwijzen.

Met het oog op de toegankelijkheid van de Wet openbaarheid van bestuur – als één wet aan deze eis moet voldoen is het wel deze – zouden de leden van de CDA-fractie de beperkingen van de openbaarheid van milieu-informatie gaarne in de Wob zelf opgenomen zien. Zij menen dat dit op de volgende wijze kan worden gerealiseerd:

1. In artikel 10, tweede lid, onder b, wordt in plaats van 'de economische of financiële belangen van de Staat' gelezen: het vertrouwelijke karakter van economische of financiële handelingen van de Staat. Daarmee zou de onder b genoemde uitzondering in overeenstemming zijn met het eerste punt van artikel 3, tweede lid, van de richtlijn. Aangenomen mag worden dat de economische en financiële belangen van de Staat in het algemeen tot uitdrukking komen in handelingen die op deze belangen betrekking hebben. Zonder bezwaar kan dus de bestaande uitzonderingsgrond worden aangepast aan de richtlijn. Een bijkomend voordeel is dat de op deze wijze geformuleerde uitzondering minder ruim is dan de bestaande.

2. Aan artikel 10 Wob wordt een derde lid toegevoegd, luidende:

3. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op milieu-informatie. Het verstrekken van deze informatie kan worden geweigerd indien de openbaarmaking zou kunnen leiden tot aantasting van de milieusector waarop zij betrekking heeft.

Op deze wijze kan artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob in overeenstemming worden gebracht met het laatste punt van artikel 3, tweede lid, van de richtlijn.

De leden van de CDA-fractie vernemen gaarne het oordeel van de regering over deze wijze van implementatie van de richtlijn.

Ten slotte vragen deze leden of de regering de opvatting deelt dat de uitzonderingsgronden van artikel 10, eerste lid, onder a, en tweede lid, onder f, van de Wob begrepen kunnen worden onder 'het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties'; die onder a wegens het vertrouwelijke karakter van het overleg tussen Koning en ministers, die onder b wegens de gewenste vertrouwelijkheid van besluiten die de geadresseerde nog niet hebben bereikt.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) 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. Dit neemt niet weg dat zij nog een aantal vragen hebben.

Voorgesteld wordt aan artikel 10 van de Wob een nieuw derde lid toe te voegen. Dat houdt in dat de uitzonderingsgronden van artikel 10, tweede lid, onder b en g, slechts van toepassing zijn voor zover die toepassing verenigbaar is met de weigeringsgronden, genoemd in artikel 3, tweede lid, van de richtlijn. Er is gekozen voor een verwijzing naar de richtlijn en niet voor een inhoudelijke implementatie. De leden van de VVD-fractie vragen de regering deze keuze nader te beargumenteren. Het komt deze leden voor dat een inhoudelijke implementatie duidelijker is. Zij krijgen daarop gaarne een reactie van de regering.

Het is deze leden niet duidelijk dat met het niet van 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.

Is het niet zo dat de Europese richtlijn dat juist noodzakelijk maakt en dat het niet mogelijk is om op grond van andere dan in de richtlijn genoemde uitzonderingsgronden toegang tot milieu-informatie te weigeren? Gaarne krijgen zij een nadere verduidelijking.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader te beargumenteren waarom de wenselijkheid om de inbreuk op het systeem van de Wet openbaarheid van bestuur zo beperkt mogelijk te houden zwaarder weegt dan het vereiste van duidelijkheid. Welke criteria zijn bij deze afweging betrokken?

Met belangstelling hebben de leden van de fractie van D66 kennis genomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wob inzake de toegang tot milieu-informatie. Naar aanleiding van de brief van de Europese commissie d.d. 20 oktober 1992 is de regering nu van mening dat aanpassing van de Wob noodzakelijk is in verband met de implementatie van een Europese richtlijn. Kan de regering aangeven waarom zolang is gewacht met het onderhavige wijzigingsvoorstel nu al ruim drie en een half jaar bekend is dat de Nederlandse wetgeving niet voldoet aan de Europese normen?

De richtlijn verplicht de lidstaten beperkingen met betrekking tot de toegang van milieu-informatie alleen toe te staan indien de beperkingen voortvloeien uit de gronden die in artikel 3, tweede lid, van de richtlijn zijn opgesomd. Naar het oordeel van de Europese Commissie zijn de beperkingen die de Nederlandse wetgeving mogelijk maken verdergaand van strekking dan die welke in de richtlijn zijn opgenomen. Deze leden zijn met de regering van mening dat ondanks het feit dat niet de Commissie maar het Hof van Justitie van de EG het eindoordeel geeft over de verenigbaarheid van nationale wetgeving met Europese regelgeving, het wenselijk is betreffende de toegang van milieu-informatie de Wet openbaarheid van bestuur te wijzigen.

De leden van de D66 fractie onderkennen dat er meerdere wijzen van implementatie mogelijk zijn. Het gaat hier om de meest gereede keuze te maken tussen aan de ene kant implementatie door middel van verwijzing en aan de andere kant inhoudelijke implementatie door opname van de Europese regel in de Nederlandse wetgeving. Met de Raad van State vragen de leden van de D66-fractie waarom in één wetsvoorstel niet voor één implementatiemethode is gekozen. Nu wordt in artikel I, onderdeel A van het voorstel gekozen voor inhoudelijke implementatie, terwijl in onderdeel B van datzelfde artikel wordt verwezen naar de tekst van de richtlijn. De leden van de fractie van D66 vinden de toegankelijkheid en helderheid van de Wob van groot belang. Door middel van lezing van de Wob moet het personen die in het kader van hun werkzaamheden met die wet te maken hebben, maar ook burgers, duidelijk zijn welke informatie wel en welke informatie niet op te vragen is. Deze leden vragen daarbij ook of de uitzonderingsgronden in de richtlijn zó omvangrijk zijn dat ze niet kunnen worden opgenomen in de Wob.

De Europese Commissie is van mening dat de beperkingen in de richtlijn minder vergaand zijn dan de beperkingen in de Wob. De regering stelt echter dat wordt gekozen voor een systematiek van het uitzonderen van milieu-informatie van de gronden genoemd onder artikel 10 b en g Wob om te voorkomen dat implementatie de toegang tot milieu-informatie juist verder zal beperken dan nu op grond van de Wob mogelijk is. Kan de regering aangeven hoe de beperkingsgronden zich nu precies tot elkaar verhouden?

De regering stelt in de toelichting dat implementatie op de wijze die de Raad van State voorstaat zal leiden tot een verdere beperking van de toegang tot die informatie dan onder de vigerende wet mogelijk is. Kan de regering aangeven wat die extra beperking dan precies inhoudt, welke informatie zal dan niet meer toegankelijk zijn?

De richtlijn dateert van 7 juni 1990 en diende uiterlijk op 31 december 1992 van kracht te zijn. De regering stelt in de toelichting dat de praktijk geen aanleiding heeft gegeven tussen bestaande beperkingen in de Nederlandse regelgeving en de beperkingen zoals verwoordt in de richtlijn. Betekent dit dat er in de tijd sinds het van kracht worden van de richtlijn geen verzoeken tot openbaarmaking van milieu-informatie zijn gedaan die op basis van de nederlandse regelgeving zijn afgewezen, maar op basis van de richtlijn ingewilligd hadden moeten worden of andersom?

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Hommes