

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 augustus 1996

De kritische opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van de PvdA, het CDA, de VVD en D66 over de wijze van implementatie van de onderhavige richtlijn hebben aanleiding gegeven tot heroverweging van de gekozen implementatietechniek. Bij nader overwegen is mede in het licht van de door deze fracties aangevoerde argumenten besloten alsnog tot inhoudelijke implementatie over te gaan. In de bij deze nota gevoegde nota van wijziging wordt voorzien in de daartoe strekkende aanpassing van het wetsvoorstel.

Het volgende is overwogen. Implementatie van EG-richtlijnen in nationale regelgeving levert nogal eens een spanningsveld op wanneer inhoud en inrichting van de EG-richtlijn en die van de betreffende nationale regelgeving niet op elkaar aansluiten. In dit geval is er aan de ene kant sprake van een nationale algemene wet – de Wob – die ziet op openbaarheid van alle overheidsinformatie, inclusief de milieu-informatie. In de systematiek van de Wob is er sprake van absolute uitzonderingsgronden in het eerste lid van artikel 10 en relatieve uitzonderingsgronden in het tweede lid van artikel 10 die een belangafweging vergen. Aan de andere kant is sprake van een richtlijn die ziet op een specifieke soort van overheidsinformatie, de milieu-informatie. Ook die specifieke regeling bevat uitzonderingsgronden. Deze uitzonderingsgronden die toegespitst zijn op de verstrekking van milieu-informatie dekken niet geheel die van de Wob terwijl ze ook in sommige opzichten ruimer zijn dan die van de Wob. Aldus is er sprake van enige spanning of gekozen moet worden voor aanpassing van de systematiek van de algemene nationale wet aan die van de specifieke richtlijn dan wel voor inpassing van de meer specifieke regels die de richtlijn geeft in die van de algemene nationale wet. In het wetsvoorstel zoals ingediend was gekozen voor de laatste methode. Beide mogelijkheden hebben voor- en nadelen. Welke keuze ook wordt gemaakt, het resultaat zal uit wetgevingstechnisch oogpunt niet fraai kunnen zijn, terwijl voor het opzetten van een compleet nieuwe regeling in de onderhavige situatie gezien de beperkte reikwijdte van deze richtlijn onvoldoende aanleiding is.

De wijze van implementatie mag uiteraard geen verschil uitmaken voor wat betreft het verwezenlijken van het resultaat waartoe de richtlijn verplicht. Bij verwijzing naar de richtlijn is sprake van naadloze implementatie. In concrete gevallen zal aan de hand van de wet en de richtlijn

kunnen worden beoordeeld of en in hoeverre een verzoek om milieu-informatie kan worden gehonoreerd. Wij zijn het niet eens met de leden van de PvdA-fractie dat daarmee teveel zou worden overgelaten aan toetsing door de rechterlijke macht. Het is immers het bestuur dat in eerste instantie aan de hand van wet en richtlijn de afweging moet maken.

Bij het inpassen van de specifieke uitzonderingen van de richtlijn in een algemene wet is het moeilijker te beoordelen of er ook sprake is van een naadloze aansluiting. Er zal enige overlap tussen de uitzonderingsgronden zijn, terwijl ook onduidelijk kan zijn of bepaalde specifieke uitzonderingsgronden geheel worden gedekt door de meer algemeen geformuleerde uitzonderingsgronden. Dit doet zich in dit verband met name voor bij de uitzonderingsgrond in de richtlijn die ziet op «het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties, internationale betrekkingen en defensie». Deels wordt deze uitzonderingsgrond bestreken door de algemene uitzonderingsgrond in artikel 10, eerste lid, onder a en b, en het tweede lid, onder a en d. De uitzonderingsgrond in artikel 10 tweede lid, onder b (de economische of financiële belangen van de staat etc.) bestrijkt deze uitzonderingsgrond in de richtlijn voor een deel, te weten voor zover het gaat om het vertrouwelijke karakter van handelingen in verband met deze belangen. Artikel 10, tweede lid, onder b, is echter ruimer. De suggestie van de leden van de CDA-fractie op dit punt zou een inhoudelijke beperking van deze uitzonderingsgrond in de Wob impliceren ten aanzien van andere informatie dan milieu-informatie. Een dergelijke inhoudelijke wijziging van de uitzonderingsgronden in de Wob valt buiten het bestek van implementatie van de richtlijn.

Indien artikel 10, tweede lid, onder b, in zijn geheel uitgesloten zou worden ten aanzien van milieu-informatie, is het de vraag op welke grond in de Wob milieu-informatie die het vertrouwelijke karakter van economische of financiële belangen betreft zal kunnen worden geweigerd. Ten einde onduidelijkheid op dit punt te vermijden, wordt in de nota van wijziging voorgesteld de toepasselijkheid van deze weigeringsgrond in de Wob te beperken tot economische of financiële belangen voor zover het gaat om handelingen met een vertrouwelijk karakter. Voor het overige is in de nota van wijziging het voorstel van de Raad van State gevolgd, met dien verstande dat de term «milieusector» in het voorgestelde vierde lid is vervangen door: milieu. De reden is dat de in de richtlijn gehanteerde term «milieusector» in de Nederlandse situatie aanleiding kan geven tot verwarring. De term «milieu» sluit beter aan bij de in de Nederlandse milieuwetgeving gehanteerde terminologie, terwijl daarmee hetzelfde wordt bedoeld als in de richtlijn is omschreven in de definitie van milieu-informatie.

Door de leden van de fracties van PvdA, CDA en D66 zijn terecht kritische opmerkingen gemaakt over het trage verloop van de wetgevingsprocedure. Wij betreuren deze vertraging, die deels is veroorzaakt doordat tot en met implementatie van de richtlijn de gedachte leefde dat de Wob voldeed aan de richtlijn. Pas na de discussie met de Europese Commissie is besloten om de Wob toch aan te passen ten einde juridische procedures van de zijde van de Commissie te voorkomen. Daarnaast kan de vertraging worden geweten aan verschil van inzicht en onduidelijkheid over de wijze van implementatie. Wij hopen dat met de bijgevoegde nota van wijziging de onduidelijkheden kunnen worden weggenomen. Overigens heeft deze vertraging voor Nederland materieel geen gevolgen als het gaat om het resultaat dat met de richtlijn wordt beoogd, te weten openbaarheid van milieu-informatie. Immers Nederland voldeed met het bestaan van de Wob en met de bepalingen van de Wet milieubeheer en de Wet milieugevaarlijke stoffen aan de richtlijn. De Wob is op een aantal punten zelfs stringenter dan de richtlijn. Het ingewikkelde bij de implementatie zat in die uitzonderingsgronden in de Wob die tot een ruimere toepassing zouden kunnen leiden dan de richtlijn zou toestaan.

Aangezien diverse bestuursorganen van de centrale overheid, maar ook van de mede-overheden kunnen worden geconfronteerd met Wob-verzoeken om milieu-informatie hebben wij geen volledig inzicht in de bestaande praktijk. Wel is het zo dat het in onze visie dat de Wob reeds voldeed aan de richtlijn, niet zou moeten kunnen voorkomen dat verzoeken om milieu-informatie worden afgewezen op grond van de Wob, terwijl ze op grond van de richtlijn hadden moeten worden gehonoreerd. Het feit dat er terzake voor zover bekend geen jurisprudentie is, is naar onze mening een aanwijzing dat zulks zich ook niet heeft voorgedaan. De omgekeerde situatie dat Wob-verzoeken zijn gehonoreerd, terwijl ze op grond van de richtlijn hadden kunnen worden afgewezen, kan zich hebben voorgedaan, maar dat was dan volledig in overeenstemming met de Wob. Overigens kan wel worden vastgesteld dat door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu geen verzoek om milieu-informatie is geweigerd op de door de leden van de fractie van D66 bedoelde gronden (art. 10, tweede lid, onder b en g).

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal