

Vergaderjaar 2003–2004

28 835

Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten (Wet uitvoering Verdrag van Aarhus)

Nr. 10

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2004

Tijdens de plenaire behandeling van bovengenoemd wetsvoorstel op 11 maart jl. heb ik toegezegd Uw Kamer nader te informeren over een tweetal juridische punten die verband houden met het door de leden De Krom en Spies ingediende amendement betreffende de voorgestelde wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur (Kamerstukken II 2003/04, 28 835, nr. 9).

Voorop moet worden gesteld dat ik de doelstelling van het amendement op zichzelf onderschrijf en ook waardering heb voor de zorg die daaruit spreekt. Ik meen echter dat het wetsvoorstel reeds voldoende mogelijkheden biedt om hieraan tegemoet te komen.

Ik ga hieronder allereerst in op de bescherming van derden bij het verstrekken van informatie door de overheid. Het gaat hierbij om de vraag of het noodzakelijk is schorsende werking toe te kennen aan het maken van bezwaar of het instellen van beroep, in relatie tot de eisen die uit het Verdrag van Aarhus (hierna: het verdrag) voortvloeien. Daarna beantwoord ik de vraag of het verdrag toelaat dat bestuursorganen eisen kunnen stellen wat betreft de legitimatie van degene die om informatie verzoekt.

De bescherming van derden in relatie tot de schorsende werking van bezwaar en beroep

Het amendement strekt er mede toe schorsende werking toe te kennen aan het maken van bezwaar of het instellen van beroep.

Om te beginnen wijs ik erop dat, indien de gevraagde informatie openbaar gemaakt kan worden, er een termijn van vier weken na ontvangst van het verzoek geldt voor het feitelijk verstrekken van die informatie, welke termijn dwingend voortvloeit uit het verdrag (artikel 4, tweede lid; memorie van toelichting, Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr. 3, p. 30).

Eenzelfde termijn is opgenomen in richtlijn 2003/4/EG inzake toegang tot milieu-informatie (artikel 3, tweede lid). Het verdrag bevat, evenals de richtlijn, slechts één mogelijkheid om deze termijn te verlengen, welke verband houdt met de ingewikkeldheid of omvang van het verzoek.

Het huidige artikel 6 van de Wet openbaarheid van bestuur bevat een termijn van twee weken voor het nemen van een beslissing op een verzoek om informatie. Daarnaast bepaalt het wetsvoorstel dat het feitelijk verstrekken van informatie moet plaatsvinden binnen vier weken na ontvangst van het verzoek. Hierdoor is er dus een onderscheid tussen het *juridische besluit* tot verstrekking en de *feitelijke verstrekking* van de informatie die later kan plaatsvinden. Deze «wachttijd» van twee weken kan worden benut om recht te doen aan de belangen van derden. Een dergelijke belanghebbende kan bijvoorbeeld een bedrijf zijn van wie de bij het bestuursorgaan berustende informatie oorspronkelijk afkomstig is. Het nieuwe artikel 6, derde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur bepaalt in dat verband dat indien naar verwachting een belanghebbende bezwaar heeft tegen de verstrekking, de informatie niet direct na de positieve beslissing op het verzoek wordt verstrekt, maar op zijn vroegst twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt.

De procedure werkt als volgt. Op een verzoek om toegang tot informatie wordt in beginsel binnen twee weken door het bestuursorgaan beslist. Dit besluit wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan de aanvrager (artikel 3:41, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Van het besluit wordt tevens mededeling gedaan aan degenen die bij de voorbereiding hun zienswijze naar voren hebben gebracht (artikel 3:43, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Dat deze derden moeten worden betrokken bij de voorbereiding van het besluit, volgt niet alleen uit de Algemene wet bestuursrecht, maar is ook noodzakelijk voor de actieve belangenafweging die het bestuursorgaan moet verrichten als gevolg van onder meer de relativering van de uitzonderingsgrond inzake bedrijfs- en fabricagegegevens. Ook de huidige Wet openbaarheid van bestuur zelf bevat een voorziening die de positie van derden waarborgt: een derde heeft, bij een hem rakende positieve beslissing op een verzoek om informatie, een direct recht op de informatie voorzover die op hem betrekking heeft (artikel 5, derde lid). Hiermee is verzekerd dat derden wie het aangaat, ruim voor de verstrekking van de informatie op de hoogte worden gesteld van de voorgenomen verstrekking. Het bovenstaande is nader toegelicht in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr. 5, p. 8).

De systematiek dat via de rechter schorsing van het besluit moet worden gevraagd, geldt overigens in algemene zin – dus voor alle Wob-verzoeken – en volgt de hoofdregel van artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht dat bezwaar en beroep geen schorsende werking hebben. Bijkomend voordeel hiervan is dat in veel gevallen direct door de rechter een onafhankelijk oordeel kan worden gegeven over de rechtmatigheid van het besluit.

De wachttijd van twee weken biedt belanghebbenden voldoende gelegenheid om een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen bij de president van de rechtbank waarbij om schorsing van het besluit kan worden verzocht. Zoals ik ook tijdens de plenaire behandeling op 11 maart jl. al heb aangegeven, kan er in de gekozen systematiek dus geen sprake zijn van onomkeerbare gevolgen, lees: het openbaar maken van informatie voordat ten principale over het verzoek is beslist.

Het amendement voorziet erin (door aanvulling van artikel 3, derde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur) dat het bestuursorgaan slechts bevoegd is informatie te verstrekken nadat de verzoeker zich ten genoegen van het bestuursorgaan heeft gelegitimeerd. Een van indieners van het amendement, het lid De Krom, heeft tijdens de plenaire behandeling aangegeven dat hiermee een bevoegdheid ontstaat om een verzoek op genoemde grond niet in behandeling te nemen – als extra waarborg voordat het bestuursorgaan de belangenafweging maakt – en dat dit iets anders is dan het weigeren van informatie met toepassing van een uitzonderingsgrond.

Ik heb tijdens de plenaire behandeling al gesteld het met die interpretatie niets eens te zijn omdat materieel hetzelfde effect optreedt als wanneer een uitzonderingsgrond zou zijn gehanteerd: zonder legitimatie wordt de informatie niet openbaar gemaakt. Het amendement behelst dus in feite een extra uitzonderingsgrond waarvoor het verdrag en ook richtlijn 2003/4/EG inzake toegang tot milieu-informatie geen enkel aanknopingspunt bieden. Ik zal dit hieronder nader toelichten.

Voorop moet worden gesteld dat het verdrag niet toestaat dat voorwaarden, van welke aard dan ook, worden gesteld aan de toegang tot een procedure die kan leiden tot het verstrekken van milieu-informatie. In het verdrag is daarom expliciet bepaald dat de aanvrager geen belang hoeft te stellen (artikel 4, eerste lid, onderdeel a). Een verzoek kan op grond van het verdrag niet worden afgewezen op de enkele grond dat de verzoeker geen belang heeft bij de informatie of op de grond dat betrokkene zich niet ten genoegen van het bestuursorgaan heeft gelegitimeerd. Richtlijn 2003/4/EG inzake toegang tot milieu-informatie staat dit evenmin toe (artikel 3, eerste lid).

Het publieke belang bij openbaarmaking wordt per definitie geacht aanwezig te zijn, heeft een zwaar gewicht en behoeft in het kader van de afweging van belangen geen nadere onderbouwing. Dit geldt zowel voor het verdrag als voor de richtlijn en sluit ook aan bij de systematiek van de Wet openbaarheid van bestuur en de reeds lang gevestigde jurisprudentie terzake (zie bijvoorbeeld Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 20 maart 1995, AB 1995, 364). Volgens die wet kan «een ieder» een verzoek indienen, waarbij geen onderscheid mag worden gemaakt naar bijvoorbeeld nationaliteit of ingezetenschap. Het amendement betekent materieel een nadere onderbouwing van het belang van de verzoeker, en is derhalve niet toegestaan.

Indien informatie eenmaal openbaar is, geldt dit in algemene zin en kunnen hierop via de «vraagkant» geen uitzonderingen worden gemaakt. Het verdrag biedt niet de mogelijkheid om informatie voor de een wel te openbaren en voor de ander niet. Informatie is of openbaar, of is dat niet omdat het belang van openbaarheid niet opweegt tegen een of meer andere door het verdrag genoemde belangen. Dit centrale uitgangspunt geldt overigens ook reeds onder de huidige Wet openbaarheid van bestuur. Daarnaast wijs ik er volledigheidshalve op dat een legitimatieplicht, of twijfel over de identiteit van de verzoeker, niet voorkomt in de in het verdrag genoemde limitatieve lijst van uitzonderingsgronden.

Uiteraard kan ik me wel vinden in de doelstelling van het amendement, te weten het voorkomen van sabotage. Dit doel kan evenwel ook worden bereikt langs een andere weg, die wel met het verdrag in overeenstemming is, namelijk door beperking van de informatieverstrekking aan de «aanbodkant» middels de toepassing van de uitzonderingsgronden van

artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur in generieke zin. De gronden «het voorkomen van sabotage» en «de veiligheid van de staat» bieden in dit opzicht adequate waarborgen. Toepassing van die uitzonderingsgronden leidt ertoe dat de betreffende informatie niet wordt verstrekt in algemene zin, dat wil zeggen onafhankelijk van degene die het verzoek heeft ingediend, en afhankelijk van objectieve omstandigheden. Bovendien kunnen de uitzonderingsgronden flexibel worden ingevuld, afhankelijk van ontwikkelingen zoals een verwachte toename van terroristische dreiging, zoals tijdens de plenaire behandeling aan de orde is gekomen.

Ik ga ervan uit dat beide punten hiermee voldoende helder zijn toegelicht.

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