

Vergaderjaar 2005–2006

30 390

Wijziging van de Wet rampen en zware ongevallen teneinde de toegankelijkheid van de provinciale risicokaart te kunnen beperken

Nr. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 oktober 2005 en het nader rapport d.d. 21 november 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 september 2005, no. 05.003539, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet rampen en zware ongevallen teneinde de toegankelijkheid van de provinciale risicokaart te kunnen beperken, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt de wijze waarop toegang via het internet kan worden verkregen tot een kaart waarop de plaatsgebonden en geografisch te onderscheiden veiligheidsrisico's vermeld staan, de risicokaart. Het doel van de risicokaart is de burgers te informeren over de risico's van allerlei mogelijke rampen en zware ongevallen in hun directe leefomgeving. Artikel 6a, eerste lid, van de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) bepaalt dat de risicokaart de plaatsgebonden en geografisch te onderscheiden risico's vermeldt die zijn beschreven in de risico-inventarisaties die de gemeentebesturen ingevolge artikel 3 van de wet moeten maken en de gegevens die zijn opgenomen in het Register Risicovolle Situaties Gevaarlijke Stoffen. De Raad van State maakt een opmerking over onder meer de effectiviteit van het voorstel. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 september 2005, nr. 05.226.277, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 oktober 2005, No.W04.05.0413/1, bied ik U hierbij aan. De Raad geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

1. Effectiviteit en effecten van het voorstel

Het voorstel strekt ertoe de mogelijkheid te scheppen dat beperkingen worden aangebracht in de toegang, in het bijzonder via het internet, tot daarvoor aan te wijzen delen van de informatie op de risicokaart. Blijkens de memorie van toelichting zal het daarbij in het bijzonder gaan om informatie over de effectafstanden. De risicokaart als zodanig blijft echter zonder meer een openbaar document.

De Raad erkent het belang dat in het kader van de bestrijding van terrorisme maatregelen kunnen worden genomen om het ontwikkelen en uitvoeren van misdrijven met een terroristisch oogmerk te bemoeilijken. De vraag rijst echter of het voorstel in dat licht gezien effectief is. De volledige risicokaart blijft immers een openbaar document, dat eenvoudig te verkrijgen is via een verzoek aan het bevoegd gezag. Als specifieke informatie over effectafstanden werkelijk een staatsveiligheidsrisico zou inhouden en het belang van de bestrijding van terrorisme zo hoog wordt geacht, zou niet slechts de toegankelijkheid van die informatie dienen te worden beperkt, maar zou de openbaarmaking als zodanig van die informatie moeten worden uitgesloten. Overigens zou ook dan de vraag blijven naar de effectiviteit van zo'n maatregel. Immers, de mogelijkheden die een faciliteit als het internet biedt, zijn zodanig dat informatie over effectafstanden van bepaalde typen inrichtingen en installaties in verband met hun veiligheidsrisico's vrij eenvoudig verkregen zullen kunnen worden langs andere weg dan de risicokaart.

Tegenover het belang van terrorismebestrijding staat het belang van toegankelijkheid van overheidsinformatie. De risicokaart is een belangrijke bron van informatie voor eenieder die in de desbetreffende informatie belang stelt of daarbij belang heeft, bijvoorbeeld in verband met zijn directe leefomgeving. Internet is tegenwoordig het kanaal bij uitstek waarlangs burgers informatie verwerven. Ook de overheid is zich daarvan bewust, en streeft er nadrukkelijk naar dit te bevorderen.

Meer specifiek wijst de Raad in dit verband ook op de Europese richtlijn inzake de toegang tot milieu-informatie.¹ Deze richtlijn verplicht lidstaten de nodige maatregelen te nemen om milieu-informatie – waaronder risicobeoordelingen – actief en systematisch te verspreiden onder het publiek, in het bijzonder door middel van computertelecommunicatie en/of elektronische technologie en in elektronische gegevensbanken die voor het publiek makkelijk toegankelijk zijn via openbare telecommunicatienetwerken (kortweg: internet). De richtlijn staat het toe om uitzonderingen te maken op deze verplichting met het oog op, onder meer, de openbare veiligheid.² In zo'n geval zal uit de motivering van de voorgestelde uitzondering de rechtvaardiging ervan voldoende moeten blijken. Gezien het voorgaande zal een praktische beperking, hoe bescheiden wellicht ook, bij de toegang tot de openbare overheidsinformatie op een risicokaart mede moeten worden beoordeeld in het licht van de effectiviteit van de maatregel die tot deze beperking aanleiding geeft. Hiervoor heeft de Raad aangegeven dat er reden is voor twijfel aan de effectiviteit van de voorgestelde maatregel. Dat relativiseert het belang van het argument van de veiligheid ten opzichte van dat van de onbeperkte toegang tot openbare overheidsinformatie op de risicokaart.

De Raad adviseert in de toelichting in het licht van het voorgaande nader in te gaan op de rechtvaardiging van het voorstel.

1. Effectiviteit en effecten van het voorstel

Het is juist dat de effectiviteit van dit wetsvoorstel niet anders dan beperkt zal kunnen zijn. De openbaarheid van de informatie over effectafstanden blijft immers gehandhaafd. Afgezien wordt uitsluitend van actieve openbaarmaking via de risicokaart op het internet. De regering is niettemin van oordeel dat de drempel om deze gevoelige informatie te verkrijgen wordt verhoogd. Daar komt bij dat het meer moeite zal kosten om informatie over effectafstanden van een hele reeks inrichtingen en installaties te verzamelen en onderling te vergelijken. De belangrijkste overweging om deze maatregel voor te stellen is evenwel dat het niet te rechtvaardigen is dat kwaadwillenden de informatie die behulpzaam is bij het selecteren van doelen door de overheid, als het ware krijgen thuisbezorgd.

Bij de opmerkingen van de Raad over de afweging tussen het belang van terrorismebestrijding en het belang van toegankelijkheid van overheidsinformatie, past de kanttekening dat de door de Raad aangehaalde regeling van artikel 7, vijfde lid, juncto artikel 4, tweede lid, aanhef en onderdeel b van richtlijn 2003/4/EG, betrekking heeft op het weigeren van openbaarheid met een beroep op het belang van de openbare veiligheid, maar niet – zoals bij de informatie over effectafstanden – op het afzien van actieve openbaarmaking via internet. Dat in beide gevallen een dragende motivering nodig is kan worden onderschreven. Aan de zwaarwegendheid van argumenten worden echter in het ene geval (weigeren openbaarheid) hogere eisen gesteld dan in het andere (beperking toegankelijkheid door afzien van actieve openbaar-

¹ Artikel 7, eerste lid, en tweede lid, aanhef en onderdeel g, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad, PbEG L 41/26.

² Artikel 7, vijfde lid, juncto artikel 4, tweede lid, aanhef en onderdeel b, van de richtlijn.

making). De hierboven gegeven rechtvaardiging voor de onderhavige maatregel die ook in de memorie van toelichting is weergegeven, acht de regering in dat licht voldoende.

2. De tekst van het voorstel

Voorgesteld wordt artikel 6a Wrzo aan te vullen met de woorden «en over de wijze waarop toegang kan worden verkregen tot de risicokaart». Blijkens de toelichting wordt met het voorstel beoogd de mogelijkheid te scheppen voor een gedifferentieerd regime voor de toegang tot bepaalde onderdelen van de informatie op de risicokaart. De nu voorgestelde tekst is ruimer dan dit oogmerk.

De Raad adviseert de tekst van het voorstel nauwkeuriger af te stemmen op het beoogde doel.

2. De tekst van het voorstel

In de memorie van toelichting in het aan de Raad voorgelegde voorstel is erop gewezen dat de tekst van het wetsvoorstel is geënt op de tekst van artikel 12.12, vijfde lid, van de Wet milieubeheer dat als volgt luidt: Bij of krachtens de in het vierde lid bedoelde maatregel kunnen tevens regels worden gesteld omtrent de vorm, inrichting en de toegankelijkheid van het register en de wijze waarop het register wordt bijgehouden. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven door in de wettekst tot uitdrukking te brengen dat de beperking van de toegankelijkheid betrekking heeft op onderdelen van de risicokaart. De considerans is in verband hiermee eveneens aangepast door het woord onderdelen toe te voegen. De passage in de toelichting waarin werd verwezen naar de Wet milieubeheer is geschrapt.

3. Delegatie van wetgevende bevoegdheid

Over artikel 6a Wrzo zoals het nu luidt, heeft de Raad geen advies kunnen uitbrengen, omdat het artikel pas in de loop van de parlementaire behandeling in het voorstel van Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding is opgenomen. Artikel 6a maakt het mogelijk bij ministeriële regeling voorschriften te geven over een aantal onderwerpen. De nu voorgestelde toevoeging aan de tekst van artikel 6a past op zichzelf bij de daarin thans al opgenomen onderwerpen. Indien men echter de onderwerpen van het artikel in hun samenhang beziet, rijst de vraag of deze onderwerpen wel van dien aard zijn dat met recht kan worden geoordeeld dat het hier gaat om voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details en voorschriften die met grote spoed moeten kunnen worden gewijzigd, zodat regeling op het niveau van een ministeriële regeling verantwoord is.¹

De Raad meent dat regeling bij algemene maatregel van bestuur meer in de rede ligt, en adviseert artikel 6a dienovereenkomstig te wijzigen.

3. Delegatie van wetgevende bevoegdheid

De regering is het niet met de Raad eens dat de onderwerpen van artikel 6a, derde lid, in hun onderlinge samenhang bezien meebrengen dat regeling bij algemene maatregel van bestuur meer in de rede ligt. Regeling bij ministeriële regeling acht de regering verantwoord. Het advies van de Raad is daarom niet gevolgd.

4. Verhouding met decentrale overheden

Indien een voorstel voor een nieuwe wettelijke regeling (mede) decentrale overheden raakt, behoren de desbetreffende overheden en/of hun organisatie(s) tevoren te zijn geraadpleegd, indien van toepassing gezien de daarvoor geldende wettelijke voorschriften, en in elk geval (ook) gelet op de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.² Indien bij die raadpleging een verschil van opvatting zou blijken of blijven bestaan, behoort naar het oordeel van de Raad de toelichting bij het voorstel voldoende inzicht te geven in de inhoud van de ontvangen reactie(s) op de raadpleging. Indien deze reacties geen aanleiding hebben gegeven om het voorgenomen voorstel aan te passen, dient de toelichting de redenen daarvoor voldoende uit te zetten.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat geen overeenstemming is bereikt met de colleges van gedeputeerde staten.³ Geen nader inzicht wordt echter gegeven in de redenen waarom deze colleges (en/of het Interprovinciaal Overleg) de voorgestelde beperking van informatie op de risicokaart afwijzen.

¹ Aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 29 800, VII, nr. 15.

³ Derde tekstblok, derde alinea.

Evenmin wordt meer specifiek gemotiveerd waarom ondanks dit standpunt het voorstel is gehandhaafd.

De Raad adviseert de toelichting in verband met het voorgaande aan te vullen.

4. Verhouding met decentrale overheden

In overeenstemming met het advies van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld.

5. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Redactionele kanttekening

De redactionele opmerking van de Raad is overgenomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,

H. D. Tjeenk Willink

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W04.05.0413/I met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 6a, derde lid, «voorschriften» wijzingen in: regels (aanwijzing 32 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).