

Vergaderjaar 2002–2003

28 835

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel van het wetsvoorstel

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd de noodzakelijke maatregelen te treffen ter uitvoering van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 2001, nr. 73) (Verdrag van Aarhus, hierna aangeduid als het Verdrag). Het treffen van deze uitvoeringsmaatregelen is een vereiste voordat Nederland het Verdrag kan ratificeren. Een ander vereiste voor ratificatie is de goedkeuring van het Verdrag voor Nederland. Hiertoe is tegelijkertijd met het onderhavige wetsvoorstel een afzonderlijk voorstel van wet tot goedkeuring van het Verdrag bij de Tweede Kamer ingediend.

2. Het Verdrag van Aarhus

2.1. Achtergrond en belang van het Verdrag

Op 25 juni 1998 is in Aarhus (Denemarken) in het kader van de Vierde Ministeriële Conferentie het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden totstandgekomen.

Het Verdrag is ondertekend door meer dan 40 staten die behoren tot de Economische Commissie voor Europa (ECE) van de Verenigde Naties (VN), alsmede door de Commissie van de Europese Gemeenschappen en het Verenigd Koninkrijk als toenmalig voorzitter namens de Europese Gemeenschap.

Het Verdrag vormt de uitwerking van Beginsel 10 van de Verklaring van Rio, die op 13 juni 1992 werd vastgesteld op de VN-Conferentie Milieu en Ontwikkeling (UNCED) in Rio de Janeiro (Brazilië). Elke burger moet het recht krijgen om op zijn verzoek inzage te verkrijgen in milieu-informatie die bij de overheid berust (passieve openbaarheid). Bovendien moet de overheid ook zelf informatie beschikbaar stellen om zo te bereiken dat burgers betrokken raken bij de milieuproblematiek en in de gelegenheid zijn te participeren in de besluitvorming (actieve openbaarheid). De over-

heid moet burgers de gelegenheid geven in het besluitvormingsproces te participeren (inspraak) en hen toegang verlenen tot administratieve en rechterlijke procedures.

De trefwoorden zijn dus: openbaarheid, participatie en rechtsbescherming.

Nederland is altijd een groot voorstander en voorvechter van het Verdrag geweest. Hiermee wordt gewaarborgd dat burgers en organisaties in de aangesloten landen in milieuaangelegenheden recht hebben op informatie, inspraak en rechtsbescherming.

De doelstelling van het Verdrag is in artikel 1 weergegeven als het leveren van een bijdrage aan de bescherming van het recht van elke burger van zowel de huidige generatie als toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn. Om dit recht te kunnen realiseren, moeten Partijen waarborgen dat burgers enkele – merendeels procedurele – rechten krijgen, te weten recht op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden.

Het Verdrag treedt in werking op de negentigste dag na de datum van nederlegging van de zestiende akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding bij de Secretaris-Generaal van de VN (artikel 20 van het Verdrag). Ten aanzien van elke staat of organisatie die het Verdrag na die datum bekrachtigt, treedt het Verdrag in werking op de negentigste dag na de datum van nederlegging van de akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding. Inmiddels hebben 23 landen, waaronder Denemarken, Italië en een aantal landen uit Oost-Europa en Centraal-Azië, het Verdrag geratificeerd. Het Verdrag is op 30 oktober 2001 in werking getreden. Nederland kan een verdrag, nadat het in werking is getreden, pas bekrachtigen nadat de voor de uitvoering van het verdrag benodigde regelgeving is vastgesteld en in werking getreden en zo nodig de bestaande regelgeving met het verdrag in overeenstemming is gebracht. Dit te regelen is de doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel.

2.2. Geschiedenis van de totstandkoming van het Verdrag

Op 25 oktober 1995 werden door de ECE op de Derde Ministeriële Conferentie «Milieu voor Europa» in Sofia (Bulgarije) richtsnoeren inzake de toegang tot milieu-informatie en inspraak in milieubesluitvorming aangenomen. Aan deze richtsnoeren lag het reeds genoemde Beginsel 10 van de Verklaring van Rio ten grondslag. Tijdens de conferentie werd de ECE verzocht om de implementatie van de richtsnoeren te evalueren en daarover te rapporteren op de eerstvolgende conferentie. Bovendien werd de ECE opgedragen om de richtsnoeren om te zetten in een juridisch bindend instrument voor de gehele Europese regio. De nauwe betrokkenheid van milieu-organisaties hierbij werd essentieel geacht.

In 1996 startte een werkgroep onder voorzitterschap van Nederland met het opstellen van een ontwerp van een hiertoe strekkend verdrag. De milieu-organisaties hebben tijdens de onderhandelingen in Genève een actieve rol vervuld en hebben daaraan deelgenomen als waren zij partij bij het Verdrag. In maart 1998 werd het ontwerp van het Verdrag door het ECE-Committee for Environmental Policy aanvaard en werd besloten om het ter ondertekening voor te leggen aan de Vierde Ministeriële Conferentie te Aarhus. Nederland heeft aan de totstandkoming van het Verdrag een actieve bijdrage geleverd doordat het voorzitter van de werkgroep is geweest en inhoudelijke voorstellen voor het Verdrag heeft ingediend.

2.3. Onderwerp van het Verdrag

Het Verdrag bevat minimumeisen voor de betrokkenheid van burgers in milieuaangelegenheden, waaraan Partijen moeten voldoen. Het Verdrag bestaat uit een preambule, 22 artikelen en twee bijlagen. Bij de ondertekening van het Verdrag hebben de ministers een Ministeriële Verklaring aangenomen.

Het Verdrag kent drie pijlers, te weten:

- 1) het recht op de toegang tot milieu-informatie (artikelen 4 en 5);
- 2) de inspraak voor het publiek bij de totstandkoming van milieubesluiten (artikelen 6 tot en met 8);
- 3) de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden (artikel 9).

De drie pijlers worden voorafgegaan door drie artikelen met een meer algemene strekking. De drie pijlers en de daaraan voorafgaande algemene bepalingen bevatten voor Partijen een scala aan specifieke verplichtingen. In het Verdrag is uitdrukkelijk erkend dat Partijen in de nationale regelgeving mogen voorzien in een ruimere toegang tot informatie, uitgebreidere inspraak in besluitvorming en ruimere toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden dan vereist door het Verdrag (artikel 3, vijfde lid, van het Verdrag). Het Verdrag kan met andere woorden worden aangeduid als een bodem, en niet als plafond.

In de overige bepalingen van het Verdrag worden onderwerpen als Bijeenkomst van Partijen, stemrecht, secretariaat, wijzigingen van het Verdrag, toezicht op naleving, regeling van geschillen en ondertekening geregeld. Hieruit vloeien in het algemeen voor Verdragspartijen geen verplichtingen voort, die tot wettelijke maatregelen aanleiding geven.

In de Ministeriële Verklaring worden de Verdragspartijen opgeroepen om tijdens de uitvoeringsfase het Verdrag reeds zo veel mogelijk toe te passen. De sleutelrol van de milieu-organisaties bij de totstandkoming en de uitvoering van het Verdrag wordt in de verklaring benadrukt.

3. Gevolgen van het Verdrag voor de Europese Unie

Bij de ondertekening van het Verdrag heeft de Europese Gemeenschap een verklaring afgegeven betreffende de toepassing van het Verdrag op haar instellingen. Hierin spreekt de Europese Gemeenschap uit, volledig achter de doelstellingen van het Verdrag te staan en het een belangrijk instrument te achten dat, behalve op de communautaire regelgeving, ook op haar eigen instellingen betrekking zal hebben. Alvorens de Europese Gemeenschap kan ratificeren, moet de communautaire regelgeving met het Verdrag in overeenstemming worden gebracht. In haar verklaring heeft de Europese Gemeenschap aangekondigd dat nog moet worden nagegaan of bij bekrachtiging van het Verdrag nadere verklaringen nodig zijn met het oog op toepassing op de communautaire instellingen.

Met betrekking tot de eerste pijler (passieve en actieve openbaarheid van milieu-informatie) heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna aangeduid als de Commissie) een voorstel ingediend voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie (hierna aangeduid als de EG-informatierichtlijn). Deze richtlijn zal de huidige richtlijn nr. 90/313/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (hierna aangeduid als Richtlijn 90/313/EEG) vervangen. Op 28 januari 2002 heeft de Raad ter zake een gemeenschappelijk standpunt vastgesteld (PbEG C 113 E/01). In november 2002 is in het kader van de conciliatieprocedure overeenstemming bereikt over de ontwerprichtlijn.

De EG-informatierichtlijn is op 28 januari 2003 vastgesteld¹. Het doel van de richtlijn is het verlenen van recht op toegang tot milieu-informatie

¹ Richtlijn 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 (PbEG L 41).

waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd en te bevorderen dat milieu-informatie op zo ruim mogelijke basis systematisch aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid.

Met betrekking tot de tweede pijler heeft de Commissie een voorstel opgesteld voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorziening in publieke inspraak met betrekking tot de opstelling van plannen en programma's en tot wijziging van de inspraakbepalingen van de IPPC²- en de m.e.r.-richtlijn³ (hierna aangeduid als de EG-inspraakrichtlijn). Op 25 april 2002 heeft de Raad ter zake een gemeenschappelijk standpunt vastgesteld (PbEG C 170 E/02). In december 2002 is in het kader van de conciliatieprocedure overeenstemming bereikt over de ontwerprichtlijn. Naar verwachting zal de EG-inspraakrichtlijn in het eerste kwartaal van 2003 worden vastgesteld.

De Commissie onderzoekt nog of ter uitvoering van de derde pijler behoefte bestaat aan aanvullende richtsnoeren over de verbetering van de toegang tot de rechter in de lidstaten, rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel en de verschillende wetssystemen.

Waarschijnlijk zal het EG-verdrag moeten worden gewijzigd teneinde milieu- en natuurbeschermingsorganisaties in overeenstemming met het Verdrag met betrekking tot besluiten van de communautaire instellingen toegang tot de Europese rechter (Gerecht van eerste aanleg en Hof van Justitie) te geven. Hiertoe kan alleen tijdens een Intergouvernementele Conferentie worden besloten.

4. Gevolgen van het Verdrag voor Nederland

4.1. Algemeen

Nederland is altijd een groot voorstander van het Verdrag geweest en is inhoudelijk sterk betrokken geweest bij de totstandkoming daarvan. Het is altijd de bedoeling geweest om- overeenkomstig bestendig regeringsbeleid – het Verdrag zo spoedig mogelijk te ratificeren. Aanvankelijk is ervoor gekozen de ratificatie van het Verdrag te koppelen aan de implementatie van genoemde EG-richtlijnen. Om de hierna te noemen reden is echter besloten deze koppeling los te laten.

Spoedige ratificatie is van belang, daar Nederland hierdoor Partij wordt bij het Verdrag en daardoor de uitbouw en ontwikkeling daarvan in sterke mate kan beïnvloeden. Het belang om Partij te worden geldt temeer nu het Verdrag in werking is getreden en de internationale besluitvorming onder het Verdrag een aanvang heeft genomen. De genoemde uitbouw en ontwikkeling van het Verdrag betreffen belangrijke politieke en beleidsinhoudelijke vraagstukken. Zo wordt in dat kader gewerkt aan het opstellen van protocollen en «guidelines» (richtsnoeren). Het gaat hierbij onder meer om een protocol over emissieregistratie. De genoemde richtsnoeren handelen over (toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake) genetisch gemodificeerde organismen. Hierbij speelt met name de vraag of deze richtsnoeren moeten worden omgevormd tot een juridisch bindend instrument. Zolang het Verdrag nog niet voor Nederland is geratificeerd, zal ons land bij de totstandkoming en besluitvorming over deze instrumenten als waarnemer slechts een beperkte rol kunnen spelen. Indiening van onderhavig wetsvoorstel bij de Tweede Kamer voorafgaand aan de buitengewone vergadering van Partijen, die plaatsvindt in het kader van de ministeriële conferentie in Kiev in mei 2003 en waar het protocol over emissieregistratie moet worden aangenomen, brengt bovendien met zich dat een eerste politiek signaal kan worden afgegeven van de betrokkenheid van Nederland bij het Verdrag. Dit komt de onderhandelingspositie van ons land ten goede.

Het Verdrag en de uitbouw daarvan vinden hun vertaling in de Europese

² Richtlijn 96/61/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257).

³ Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L 175), zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG (PbEG L 73).

regelgeving op dit terrein. Omdat de Europese Unie gezien de inhoud van de richtlijnvoorstellen in sterke mate volgend is ten aanzien van hetgeen in het kader van het Verdrag wordt bepaald, betekent ratificatie de mogelijkheid om toekomstige EU-besluitvorming op het gebied van de drie pijlers van het Verdrag te beïnvloeden. Om deze redenen heeft een aantal lidstaten (te weten Denemarken, in 2000, Italië, in 2001, Frankrijk, in 2002, en België, in 2003) het Verdrag reeds geratificeerd, en zal een aantal andere lidstaten (het Verenigd Koninkrijk en Zweden) zulks binnenkort doen.

Zoals in paragraaf 3 reeds is aangegeven, is de EG-informatierichtlijn inmiddels vastgesteld en vindt de vaststelling van de EG-inspraakrichtlijn naar verwachting in het eerste kwartaal van 2003 plaats. Beide richtlijnen bevatten een implementatietermijn van twee jaar. Bezien zal nog worden op welke wijze aan de implementatie van deze richtlijnen het beste gestalte kan worden gegeven. Bij de vormgeving van het onderhavige wetsvoorstel is qua structuur en opzet al zoveel mogelijk rekening gehouden met beide richtlijnen. Hierdoor is het wetsvoorstel naar verwachting een adequaat kader voor de implementatie van genoemde richtlijnen.

4.2. Regelgeving ter uitvoering van het Verdrag

De wijziging van de Nederlandse regelgeving bestaat in hoofdzaak om te beginnen uit het verhogen van het algemene beschermingsniveau van de Wet openbaarheid van bestuur tot het niveau van het Verdrag. Enkele procedurele bepalingen van de Wet openbaarheid van bestuur zijn om die reden in algemene zin – dus niet alleen voor milieu-informatie – aangepast aan het Verdrag. Daarnaast worden enkele van de reeds bestaande algemene uitzonderingsgronden in de Wet openbaarheid van bestuur voor milieu-informatie gerelativeerd en worden in die wet enkele specifiek voor milieu-informatie geldende uitzonderingsgronden opgenomen. Tevens worden enkele specifiek voor milieu-informatie geldende materiële bepalingen opgenomen in hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer dat thans reeds bepalingen bevat over openbaarheid. De voorgestelde wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur en van de Wet milieubeheer zijn opgenomen in artikel II respectievelijk artikel I, onderdelen F tot en met M, van het wetsvoorstel. Deze wijzigingen strekken ter implementatie van de eerste pijler van het Verdrag.

De tweede pijler (inspraak) en de derde pijler (toegang tot de rechter) zijn in Nederland in verschillende wetten reeds grotendeels geïmplementeerd. Wel moet worden voorzien in inspraak van het publiek in het kader van de totstandkoming van enkele plannen en programma's als bedoeld in de Wet milieubeheer, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet op de waterhuishouding, waar deze inspraak thans nog niet volledig is geregeld. Voor een toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen A, B, C en D.

Bij het opstellen van de uitvoeringswetgeving is mede gebruik gemaakt van de VN-publicatie «The Aarhus Convention: An Implementation Guide» (hierna aangeduid als de Implementation Guide).⁴

Ter toelichting op het voorgaande wordt in algemene zin nog het volgende opgemerkt.

4.2.1. Eerste pijler: openbaarheid van milieu-informatie

Een nieuwe regeling voor toegang tot milieu-informatie

Op dit moment is de algemene regeling betreffende openbaarheid van milieu-informatie ondergebracht in de Wet openbaarheid van bestuur. Een andere belangrijke wet op dit terrein is de Archiefwet 1995. Hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer bevat daarnaast enige specifieke openbaarheids-

⁴ The Aarhus Convention: An Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000. Deze gids is het resultaat van een samenwerkingsverband tussen de United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE), het Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) en het Danish Environmental Protection Agency.

bepalingen in verband met onder andere de vergunningverlening en de milieuverslaglegging.

De regeling in de Wet openbaarheid van bestuur strekt ter uitvoering van Richtlijn 90/313/EEG. Ter implementatie van deze richtlijn is destijds gekozen voor een regeling in de Wet openbaarheid van bestuur. Bedoelde richtlijn bracht slechts kleine wijzigingen in het generieke regime betreffende toegang tot informatie, waardoor het algemene karakter van de Wet openbaarheid van bestuur niet wezenlijk werd aangetast (Kamerstukken II 1995/96, 24 613, nr. 3, blz. 3).

Door het Verdrag wordt de regeling betreffende de toegang tot milieu-informatie aanzienlijk aangescherpt, zowel in procedurele als in inhoudelijke zin. Op communautair niveau is daarom zelfs besloten om een nieuwe, integrale richtlijn in procedure te brengen betreffende toegang tot milieu-informatie ter vervanging van Richtlijn 90/313/EEG. Die nieuwe richtlijn is inmiddels vastgesteld (zie paragraaf 3).

In dit wetsvoorstel is het uitgangspunt gehanteerd dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de regeling in, en het systeem van de Wet openbaarheid van bestuur, waarbij het verstrekken van alle soorten informatie – dus zowel milieu-informatie als andere soorten informatie – waar mogelijk op uniforme wijze wordt gereguleerd. Voordeel hiervan voor de burger is dat een uniforme procedure betreffende een verzoek om toegang tot (milieu-)informatie gehandhaafd wordt. Dit komt de rechtszekerheid en eenduidigheid ten goede. Langs deze lijn is een aantal procedurele bepalingen uit de Wet openbaarheid van bestuur op het niveau van het Verdrag gebracht. Deze aanpassingen komen in veel gevallen neer op een explicitering of verheldering van een reeds in de praktijk van de Wet openbaarheid van bestuur door bestuursorganen gevolgde gedragslijn. Het gevolg van deze wetgevingsoperatie is dat het (hogere) beschermingsniveau ingevolge het Verdrag zich ook uitstrekt tot andere verzoeken dan uitsluitend die betreffende milieu-informatie. Hieronder wordt daar nader op ingegaan.

De meer specifiek voor milieu-informatie geldende materiële bepalingen uit het Verdrag – met name de uitzonderingsgronden en de actieve informatieverplichting – wijken inhoudelijk af van het algemene regime van de Wet openbaarheid van bestuur.

Daar waar het Verdrag noopt tot het treffen van een afwijkende voorziening vergeleken met een bestaande grond in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, wordt die wet op deze punten voor milieu-informatie genuanceerd. In aanvulling hierop worden in de Wet openbaarheid van bestuur enkele specifiek voor milieu-informatie geldende gronden opgenomen. Dit betekent dat artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur het gehele, algemene, voor milieu-informatie geldende regime zal blijven bestrijken.

Het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat de toegang tot milieu-informatie met name wat betreft de uitzonderingsgrond bedrijfs- en fabricagegegevens, ruimer wordt dan op basis van de huidige Wet openbaarheid van bestuur. Daar waar deze uitzonderingsgrond thans absoluut is, wordt deze ingevolge het wetsvoorstel gerelativeerd. Dit werkt door naar andere regelingen betreffende de geheimhouding van vertrouwelijke bedrijfsinformatie, zoals de regeling in artikel 56, tweede lid, van de Wet milieugevaarlijke stoffen betreffende de zogenaamde productiekennisgeving. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is op deze kennisgeving van toepassing, op grond waarvan thans sprake is van een absolute uitzonderingsgrond. Ingevolge het wetsvoorstel wordt dit een relatieve grond.

Verzoek inzake zowel milieu-informatie als overige informatie

Het is denkbaar dat een verzoek in een concreet geval betrekking heeft op zowel milieu-informatie als andere informatie. Een dergelijk verzoek wordt

op grond van de Wet openbaarheid van bestuur in behandeling genomen. Het regime van de Wet openbaarheid van bestuur is in procedureel opzicht (zoals de beslistermijn) voor beide soorten informatie hetzelfde. Het inhoudelijke afwegingskader (de uitzonderingsgronden) daarentegen verschilt op een aantal punten, in verband met de eisen die het Verdrag op dat vlak stelt. Voor zowel het gedeelte van het verzoek dat op milieu-informatie betrekking heeft als het gedeelte dat op de overige informatie betrekking heeft, vormt artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur het toetsingskader. Die bepaling bevat als gezegd voor milieu-informatie op een aantal punten een specifiek regime.

Wijzigingen in hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer

Het wetsvoorstel voorziet in wijziging van hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer. Enkele bestaande bepalingen uit dat hoofdstuk worden aangepast in verband met de eisen die het Verdrag stelt. Daarnaast worden enkele nieuwe bepalingen ingevoegd. Ten slotte zijn er bestaande bepalingen die in ongewijzigde vorm gehandhaafd kunnen worden omdat ze reeds met het Verdrag in overeenstemming zijn. Ter toelichting wordt het volgende opgemerkt. Hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer draagt op dit moment het opschrift «Bepalingen in verband met de openbaarheid». Dit opschrift wordt gewijzigd in: Openbaarheid van milieu-informatie. Het huidige artikel 19.1 bevat het recht op inzage in, en het verkrijgen van een afschrift van, de beschikking en de stukken die in verband met de totstandkoming daarvan ter inzage moesten worden gelegd. Artikel 19.1 is gehandhaafd als artikel 19.1b, omdat het vervallen van het huidige artikel 19.1 een achteruitgang in openbaarheid zou opleveren. Daaraan voorafgaand wordt de definitie van milieu-informatie opgenomen (artikel 19.1a). Aan het huidige artikel 19.2 bestaat geen behoefte meer in het licht van de algemene bepalingen van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur en artikel 19.1c (nieuw) van de Wet milieubeheer. Artikel 19.1c bevat een verplichting tot het verstrekken van milieu-informatie uit eigen beweging. Het gaat daarbij om informatie over onder meer de openbare verantwoordelijkheden die het betreffende bestuursorgaan heeft met betrekking tot het milieu. Artikel 19.2 (nieuw) bevat ook een verplichting tot het verstrekken van milieu-informatie uit eigen beweging. In dit geval heeft de informatie betrekking op maatregelen die zijn getroffen in geval van gebeurtenissen waardoor een onmiddellijke bedreiging van onder meer het milieu is ontstaan. De regeling van de zogenaamde tweede tekst die in de artikelen 19.3 tot en met 19.6 is opgenomen, wordt in gewijzigde vorm gehandhaafd. De belangrijkste wijziging betreft het afwegingskader, dat is aangepast aan dat van het Verdrag. De wijzigingen beperken zich tot de artikelen 19.3 en 19.6; de artikelen 19.4 en 19.5 kunnen in ongewijzigde vorm gehandhaafd worden. Na artikel 19.6 worden twee nieuwe bepalingen ingevoegd. Artikel 19.6a verklaart de artikelen 19.3 tot en met 19.6 van overeenkomstige toepassing op gegevens die niet als milieu-informatie zijn te beschouwen. Hiermee wordt de huidige reikwijdte van genoemde artikelen gecontinueerd. Artikel 19.6b is een vangnetbepaling, die nader wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting. De regeling betreffende de openbaarmaking van het milieuverslag – artikel 19.7 van de Wet milieubeheer – is in aangepaste vorm gehandhaafd. De aanpassingen betreffen ook hier vooral het afwegingskader.

4.2.2. Tweede pijler: inspraak bij besluitvorming

Het onderwerp van de tweede pijler van het Verdrag (inspraak bij de totstandkoming van individuele besluiten, plannen, programma's en regelgeving) is in Nederland niet in één bepaalde wet geregeld, maar komt telkens aan de orde in de wet waarin de inspraak met betrekking tot de procedure van totstandkoming van de desbetreffende besluiten,

plannen, programma's en regelgeving is geregeld. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in invoering van inspraak, in gevallen waarin het Verdrag dat vereist maar waarin de huidige Nederlandse regelgeving daarin niet voorziet. Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A. Wat betreft de openbaarheid van informatie in het kader van de terinzagelegging wordt in de wetten die de inspraak regelen vaak verwezen naar de Wet openbaarheid van bestuur. Volgens het Verdrag moeten ten aanzien van de openbaarheid van milieu-informatie in het kader van de terinzagelegging van stukken ten behoeve van inspraak de bepalingen van de eerste pijler worden toegepast. Om niet alle afzonderlijke wetten die binnen de ruime reikwijdte van het Verdrag vallen, te hoeven aanpassen, op het gevaar af dat toch nog relevante wetten over het hoofd worden gezien, is voor de volgende oplossing gekozen. De terinzagelegging geschiedt in beginsel overeenkomstig de van toepassing zijnde bepalingen van de wet waarin de inspraak is geregeld. Mocht op grond van die wet worden geconcludeerd dat bepaalde milieu-informatie niet ter inzage dient te worden gelegd, dan moet op grond van het nieuwe artikel 19.6b worden getoetst of artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur zich ook tegen openbaarmaking verzet. Indien artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur zich niet tegen openbaarmaking verzet, moeten de bepalingen van de andere wetten die zich daartegen wel verzetten, buiten toepassing worden gelaten. Toepassing van het in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur vervatte toetsingskader kan in die gevallen betekenen dat de betreffende milieu-informatie uiteindelijk toch ter inzage moet worden gelegd. Deze oplossing heeft als resultaat dat in gevallen waarin het Verdrag tot terinzagelegging verplicht, de betrokken informatie ook daadwerkelijk ter inzage wordt gelegd.

Afgezien van het risico dat wetten over het hoofd worden gezien, zou het opnemen van specifieke bepalingen in die andere wetten bovendien omslachtig zijn. De regeling van de uitzonderingsgronden voor milieu-informatie zou daarin dan volledig moeten worden uitgeschreven, met inbegrip van de omschrijving van het begrip milieu-informatie, en de bepalingen van de desbetreffende wetten die de openbaarheid van informatie regelen, zouden geheel of ten dele buiten toepassing moeten worden verklaard voorzover ze betrekking hebben op de openbaarheid van milieu-informatie. Een dergelijke ingreep in de andere wetten is niet nodig.

In de hier gekozen oplossing worden de wetten die in de inspraak voorzien, zo veel mogelijk in stand gelaten, met dien verstande dat de regeling van de openbaarheid van informatie in het kader van de terinzagelegging in beginsel ook wordt toegepast met betrekking tot milieu-informatie, tenzij dit tot strijdigheid met het Verdrag aanleiding geeft.

4.2.3. Derde pijler: toegang tot de rechter

De derde pijler (artikel 9 van het Verdrag) eist dat tegen een beslissing op een verzoek om milieu-informatie ingevolge artikel 4 van het Verdrag beroep op de rechter openstaat, nadat een heroverweging door een overheidsorgaan heeft plaatsgevonden. Voorts eist artikel 9 dat beroep openstaat tegen besluiten over specifieke activiteiten ten aanzien waarvan ingevolge artikel 6 van het Verdrag inspraak is geregeld. Tot slot bepaalt artikel 9 dat het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties dat strijdig is met bepalingen van nationaal milieurecht, aan de rechter moet kunnen worden voorgelegd. Wat betreft deze derde pijler zijn voor de implementatie van het Verdrag door Nederland geen nadere wettelijke maatregelen nodig.

4.2.4. Samenvatting

Samenvattend kan worden gesteld dat de voorgestelde regeling betrek-

king heeft op drie aspecten van de openbaarheid van milieu-informatie. De voorgestelde wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet milieubeheer voorzien in een regeling – in overeenstemming met de eisen van het Verdrag – van:

1. passieve openbaarheid van milieu-informatie (verstrekking van milieu-informatie op verzoek) (eerste pijler);
2. actieve openbaarheid van milieu-informatie (verstrekking van milieu-informatie op eigen initiatief van het bestuursorgaan) (eerste pijler), en
3. openbaarheid van milieu-informatie in het kader van de terinzagelegging ten behoeve van inspraak (tweede pijler).

Wat betreft het laatste aspect voorziet hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer in feite slechts in een vangnet om te voorkomen dat milieu-informatie in strijd met het Verdrag niet ter inzage wordt gelegd.

4.3. Verhouding tussen de Wet openbaarheid van bestuur en andere wetten

Een verzoek om openbaarmaking van informatie wordt in alle gevallen gebaseerd op de Wet openbaarheid van bestuur. Dit betekent dat de in de doctrine en rechtspraak ontwikkelde afbakening tussen de Wet openbaarheid van bestuur en bijzondere wetten die een specifieke openbaarheidsregeling bevatten, zal worden gecontinueerd. Dit betekent dat het in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur opgenomen toetsingskader voor milieu-informatie terugtreedt indien sprake is van een bijzondere wettelijke regeling die een uitputtend kader bevat voor openbaarheid van milieu-informatie.

4.4. Consequenties voor de Wet openbaarheid van bestuur: procedurele aspecten

4.4.1. Aanpassingen van de Wet openbaarheid van bestuur

Zoals eerder werd opgemerkt, is het in het licht van de vereisten van het Verdrag noodzakelijk gebleken om de Wet openbaarheid van bestuur op een aantal punten aan te passen. Het gaat hierbij veelal om concretisering van een reeds bestaande bestuurspraktijk. De aangepaste bepalingen hebben in de meeste gevallen een algemene werking, dat wil zeggen dat ze gelden voor alle soorten informatie en niet alleen voor milieu-informatie. Enkele belangrijke aanpassingen van de Wet openbaarheid van bestuur worden hieronder aangegeven.

1. De verplichting voor ambtenaren om het publiek behulpzaam te zijn bij het verkrijgen van toegang tot informatie, het vergemakkelijken van inspraak en het verkrijgen van toegang tot de rechter. In verband met artikel 3, tweede lid, van het Verdrag wordt in artikel 3, vierde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur de uitdrukkelijke wettelijke verplichting opgenomen voor bestuursorganen om de verzoeker behulpzaam te zijn bij het preciseren van diens verzoek indien dit te algemeen is geformuleerd. Dit is een expliciete wettelijke vastlegging van een gedragslijn die in de memorie van toelichting bij de Wet openbaarheid van bestuur wordt voorgeschreven (Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 24). Voor een ander deel krijgt deze verdragsverplichting gestalte middels praktische voorzieningen zoals het aanwijzen van contactpersonen, het oprichten van informatiecentra en zoekmachines via het internet. Voor wat betreft de toegang tot de rechter voorzien de artikelen 3:45 en 6:23 van de Algemene wet bestuursrecht in een adequate regeling.
2. De verplichting om milieu-informatie te verstrekken zonder dat de

verzoeker een belang behoeft te stellen. Omdat het niet behoeven stellen van een belang blijkens artikel 4, eerste lid, van het Verdrag een wezenlijke eis van het Verdrag is, wordt dit in artikel 3, derde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur expliciet wettelijk vastgelegd. Ook hier gaat het om een explicitering van een bestaande praktijk. Volgens de memorie van toelichting bij de Wet openbaarheid van bestuur mag het belang dat verzoeker bij de informatie heeft, bij de beoordeling van zijn verzoek in beginsel geen rol spelen (Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 17).

3. De verplichting om milieu-informatie te verstrekken in de verzochte vorm. In artikel 7, tweede lid, van de Wet openbaarheid van bestuur is onvoldoende gewaarborgd dat de informatie in de verzochte vorm wordt verstrekt. Dit houdt verband met het criterium dat het bestuursorgaan (slechts) «rekening hoeft te houden» met de voorkeur van de verzoeker. Verder kan toepassing van het algemene criterium «het belang van het bestuursorgaan bij een vlotte voortgang van de werkzaamheden» tot ruimere uitzonderingen leiden dan de twee specifieke gevallen genoemd in het Verdrag. Artikel 7, tweede lid, van de Wet openbaarheid van bestuur wordt daarom aangepast in die zin dat daarin de verplichting om de voorkeur van de verzoeker te volgen, duidelijk is vastgelegd. Tevens zijn in dit artikel twee uitzonderingen op die verplichting opgenomen, die minder ruimte laten voor afwijking van eerdergenoemde verplichting dan de huidige wettekst. De uitzonderingen zijn: de informatie is al in een andere vorm voor het publiek beschikbaar, en: het verstrekken in de verzochte vorm kan redelijkerwijs niet van het bestuursorgaan worden geveerd.
4. De termijn voor het verstrekken van informatie. Conform artikel 4, tweede lid, van het Verdrag is artikel 6 van de Wet openbaarheid van bestuur aangepast, in de zin dat daarin een termijn wordt opgenomen voor de feitelijke verstrekking van informatie. Artikel 6 van de Wet openbaarheid van bestuur bevat thans alleen een termijn voor het beslissen op een verzoek om informatie; het feitelijk verstrekken ervan wordt nu niet gereguleerd.

4.4.2. Verhouding met de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht

Over de relatie tussen het wetsvoorstel en de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht kan het volgende worden opgemerkt. De vierde tranche beoogt blijkens het voorontwerp van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht van 7 september 1999 de regeling van een aantal specifieke onderwerpen in de Algemene wet bestuursrecht. Een van deze onderwerpen betreft de openbaarheid van bestuur, waarbij de Wet openbaarheid van bestuur in de Algemene wet bestuursrecht wordt geïntegreerd. Het gaat hierbij in de eerste plaats om een technische operatie, alsmede om het aanbrengen van een aantal specifieke verduidelijkingen. Beleidsinhoudelijke wijzigingen van het openbaarheidsrecht worden niet beoogd (memorie van toelichting bij het voorontwerp, blz. 21–22). Een wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht) is nog niet ingediend bij de Tweede Kamer.

Het onderhavige wetsvoorstel loopt derhalve vooruit op de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Dit moet echter worden gezien in het licht van de uitgangspunten die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen en van het feit dat de vierde tranche niet is afgestemd op de eisen van het Verdrag.

Een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel is strikte implementatie (zie paragraaf 4.6.1). Het wetsvoorstel beperkt zich dan ook in beginsel tot

die wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur die strikt uit het Verdrag voortvloeien. Het wetsvoorstel bevat echter ook enkele *generieke* wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur: wijzigingen in het regime die gelden voor alle soorten informatie, en niet alleen voor milieu-informatie. Het feit dat het algemene beschermingsniveau van de Wet openbaarheid van bestuur op enkele, in paragraaf 4.4.1 genoemde, procedurele punten in overeenstemming wordt gebracht met het Verdrag, lijkt op het eerste gezicht op gespannen voet te staan met het uitgangspunt van strikte implementatie. Van belang is echter dat het hier gaat om de formalisering van een bestaande praktijk, waarbij het generieke karakter van de Wet openbaarheid van bestuur wordt gehandhaafd. Handhaving van het generieke karakter van de Wet openbaarheid van bestuur is een ander uitgangspunt van het wetsvoorstel (zie paragraaf 4.2.1). Beperking tot strikte implementatie zou betekenen dat belangrijke processuele waarborgen betreffende openbaarheid van milieu-informatie separaat zouden moeten worden geregeld. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de toegang tot andere informatie dan milieu-informatie, procedureel met minder waarborgen zou zijn omgeven. Zulks is uiteraard niet het geval en zou bovendien uit een oogpunt van rechtszekerheid voor de burger zeer ongewenst zijn. Gezien het vorenstaande is de aanpassing van het algemene, procedurele beschermingsniveau van de Wet openbaarheid van bestuur te beschouwen als een verduidelijking van de bestaande rechtstoestand die voortvloeit uit enerzijds het Verdrag en anderzijds de wens het generieke karakter van die wet waar mogelijk te handhaven. In het voorontwerp van de vierde tranche zijn bedoelde wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur niet opgenomen. Vast staat echter dat de regeling van openbaarheid aanpassing behoeft, ongeacht de plaats waar die regeling is opgenomen. Dit betekent dat bij de integratie van de Wet openbaarheid van bestuur in de Algemene wet bestuursrecht de eisen van het Verdrag in acht moeten worden genomen. Dit houdt concreet in dat de nieuwe afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Openbaarheid van bestuur) aangepast zal moeten worden langs de lijnen van het onderhavige wetsvoorstel.

4.5. Consequenties voor de Wet openbaarheid van bestuur: materiële aspecten

Het Verdrag noopt tot bijstelling, op een aantal punten, van de regeling van de uitzonderingsgronden voor milieu-informatie in de Wet openbaarheid van bestuur. Artikel 10 van die wet bevat thans reeds een aantal specifieke voorzieningen voor milieu-informatie (derde en vierde lid). Deze voorzieningen houden in dat de uitzonderingsgrond «de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, eerste lid, onder c en d, en het tweede lid, bedoelde bestuursorganen» slechts van toepassing is op het verstrekken van milieu-informatie, voorzover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter, en dat de grond «het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke of rechtspersonen dan wel van derden» niet van toepassing is op het verstrekken van milieu-informatie. Voorts is bepaald dat het verstrekken van milieu-informatie achterwege kan blijven voorzover het gegevens betreft waarvan openbaarmaking aantasting van het milieu waarschijnlijker zou maken.

De kern van het Verdrag is het relatieve karakter van de uitzonderingsgronden. Dit betekent dat steeds een afweging dient plaats te vinden tussen enerzijds het belang dat met geheimhouding van milieu-informatie is gediend, en anderzijds het belang dat is gediend met openbaarmaking daarvan. Dit leidt tot relativering van de thans absoluut geformuleerde uitzonderingsgrond inzake bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 10, eerste lid, onder c). Verder noopt het Verdrag tot het wettelijk vastleggen

van de bijzondere positie die gegevens over emissies in het milieu volgens het Verdrag innemen. Het Verdrag noopt er tevens toe de uitzonderingsgrond van artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wet openbaarheid van bestuur (de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) niet van toepassing te verklaren voorzover betrokkene heeft ingestemd met openbaarmaking van de informatie. Daarnaast worden in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur enkele, specifiek voor milieu-informatie geldende uitzonderingsgronden opgenomen, inclusief de daarmee samenhangende bijzondere positie van emissiegegevens in de belangenafweging. Voor een nadere onderbouwing wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Voorzover de uitzonderingsgronden reeds in de Wet openbaarheid van bestuur voorkomen en ten aanzien van milieu-informatie op dezelfde wijze kunnen worden toegepast als ten aanzien van overige informatie, worden deze hier niet toegelicht, maar wordt volstaan met een verwijzing naar de desbetreffende bepaling in de Wet openbaarheid van bestuur. De uitzonderingsgronden van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur spelen in tweeërlei opzicht een rol.

Allereerst worden ze toegepast met betrekking tot verzoeken om informatie (passieve openbaarheid). Daarnaast worden ze toegepast bij informatieverstrekking uit eigen beweging door het bestuursorgaan (actieve openbaarheid). Voor wat betreft de terinzagelegging ten behoeve van inspraak in het kader van de voorbereiding van besluiten volgt de toepassing van de uitzonderingsgronden van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur uit artikel 19.6b van de Wet milieubeheer. Deze besluiten kunnen op tal van wetten zijn gebaseerd. Hierop wordt ingegaan in de toelichting bij artikel 19.6b.

De dubbele toepassing van de uitzonderingsgronden – toepassing zowel in het kader van openbaarheid van milieu-informatie als in het kader van terinzagelegging in verband met inspraak bij de totstandkoming van besluiten – vindt haar oorsprong in het Verdrag. Wat betreft verzoeken om milieu-informatie is artikel 4, vierde lid, van het Verdrag van belang. Wat betreft terinzagelegging ten behoeve van inspraak in het kader van de voorbereiding van besluiten kan worden gewezen op artikel 6, zesde lid, van het Verdrag. Hierin is bepaald dat een overheidsinstantie kan weigeren bepaalde informatie bekend te maken in overeenstemming met artikel 4, derde en vierde lid, van het Verdrag.

In de Nederlandse regelgeving komt een dergelijke benadering onder meer voor in de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 3:11, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur van overeenkomstige toepassing verklaard. Eerstgenoemde bepaling heeft betrekking op de terinzagelegging in het kader van de openbare voorbereidingsprocedure die is beschreven in afdeling 3.4 van die wet. De bepaling komt ook voor in afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht betreffende de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure, te weten in artikel 3:21, derde lid. Beide afdelingen worden samengevoegd tot een nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure.⁵ Ook in die nieuwe procedure wordt artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur van overeenkomstige toepassing verklaard. Het systeem is derhalve dat de Wet openbaarheid van bestuur alleen regels geeft over passieve en actieve openbaarheid, terwijl de Algemene wet bestuursrecht of de bijzondere wet waarin de voorbereiding van een besluit is geregeld, de terinzagelegging regelt. In de Algemene wet bestuursrecht wordt artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur dan van overeenkomstige toepassing verklaard.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt het systeem van de Algemene wet bestuursrecht overgenomen: voor de gronden om milieu-informatie niet ter inzage te leggen wordt verwezen naar de gronden die gelden voor de beslissing op verzoeken om milieu-informatie. De reikwijdte van artikel 19.6b is echter in zoverre beperkt dat ten opzichte van de bepalingen over

⁵ Wet van 24 januari 2002 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met de samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb), Stb. 2002, 54.

terinzagelegging in de Algemene wet bestuursrecht en bijzondere wetten slechts een aanvullende regeling wordt getroffen. Uitgangspunt blijft dat de bepalingen in die andere wetten die betrekking hebben op de terinzagelegging van milieu-informatie, van toepassing blijven naast de Wet openbaarheid van bestuur. Indien dit er echter toe zou leiden dat milieu-informatie die volgens artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur openbaar moet worden gemaakt, niet ter inzage wordt gelegd, moeten de in dat artikel genoemde uitzonderingsgronden worden toegepast.

4.6. Uitvoeringsaspecten

4.6.1. Inleiding

Onderhavig wetsvoorstel strekt ter strikte implementatie van het Verdrag, waarbij zo veel mogelijk aansluiting is gezocht bij de formuleringen van met name de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet milieubeheer en de daarin beschreven procedures en formuleringen. Om deze reden zijn bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel alternatieve implementatievarianten buiten beschouwing gelaten. In het onderstaande zal worden ingegaan op de gevolgen die de veranderingen ten opzichte van het huidige regime van de Wet openbaarheid van bestuur hebben voor de uitvoering. Wat betreft de eerste pijler zal met name aandacht worden besteed aan de passieve openbaarheid en het daarbij gehanteerde stelsel van relatieve uitzonderingsgronden. Daarnaast zal worden ingegaan op de actieve openbaarheid van informatie, waarbij ook toekomstige ontwikkelingen worden belicht. Tevens is onderzoek verricht naar de administratieve en uitvoeringslasten als gevolg van dit wetsvoorstel.⁶ De resultaten van dit onderzoek zullen onderstaand eveneens aan de orde komen.

4.6.2. Eerste pijler: passieve openbaarheid

Zoals reeds hiervoor is opgemerkt, is de sterkere relativering van de uitzonderingsgronden voor milieu-informatie een verandering ten opzichte van het huidige regime van de Wet openbaarheid van bestuur. Als gevolg hiervan moet het bestuursorgaan in meer gevallen dan thans de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen alvorens op een verzoek om milieu-informatie te beslissen. Voor de burger betekent dit systeem een ruimere openbaarheid van milieu-informatie ten opzichte van het huidige systeem van de Wet openbaarheid van bestuur. Het onderscheid tussen milieu- en andere informatie speelt nu al een, zij het beperkte rol, in de Wet openbaarheid van bestuur. Gevolg van het nieuwe stelsel is dat dit onderscheid een grotere rol gaat spelen in verband met de daaraan verbonden grotere verschillen tussen beide openbaarheidsregimes. Voor de burger maakt het overigens geen verschil op wat voor soort informatie zijn verzoek betrekking heeft. Het is aan het betrokken bestuursorgaan om het onderscheid te maken tussen milieu- en andere informatie en op basis van het toepasselijke afwegingskader van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur een besluit te nemen. Uit vornoemd onderzoek is gebleken dat met name de gevolgen van de verruimde definitie van milieu-informatie moeilijk zijn in te schatten en sterk afhankelijk zijn van de praktijk. Zo kan deze verruiming tot gevolg hebben dat informatie over waardevolle gebieden, bouwwerken, gezondheid en veiligheid tevens als milieu-informatie kan worden beschouwd, waardoor deze informatie in beginsel ook openbaar is. Daarnaast kan deze verruiming betekenen dat voor bepaalde onderwerpen informatie moet worden verzameld die momenteel verspreid binnen overheidsorganisaties aanwezig is.

⁶ Cap Gemini Ernst & Young, Onderzoek naar de administratieve en bestuurlijke lasten van het wetsvoorstel ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus. Eindrapportage, Utrecht: 7 augustus 2002.

4.6.3. Eerste pijler: actieve openbaarheid

De plicht voor bestuursorganen om uit eigen beweging informatie te verstrekken is voor bepaalde onderwerpen reeds wettelijk geregeld. Zo dient ingevolge de Wet milieubeheer (artikel 4.2) eens in de vier jaren een wetenschappelijk rapport te worden opgesteld, waarin de ontwikkeling en kwaliteit van het milieu in Nederland wordt beschreven. Bovendien moet ingevolge de Wet milieubeheer (artikel 4.3) eens in de vier jaren een nationaal milieubeleidsplan worden vastgesteld dat richting geeft aan de van rijkswege te nemen beslissingen in de eerstvolgende vier jaar en moet dit rapport algemeen verkrijgbaar zijn. Daarnaast kan worden gedacht aan bepalingen betreffende de terinzagelegging en bekendmaking van milieubesluiten. Zo gelden voor de vergunning in het kader van de Wet milieubeheer de bepalingen van afdeling 3.4 of 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht. Verder bevat de Wet openbaarheid van bestuur een algemene verplichting tot actieve openbaarmaking van informatie in artikel 8. Ook wordt milieu-informatie gepubliceerd in de Staatscourant, bijvoorbeeld toelatingen op grond van de Bestrijdingsmiddelenwet. Tevens moeten adviezen van niet-ambtelijke adviescolleges actief openbaar worden gemaakt, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan adviezen van de Raad voor Milieu- en Natuuronderzoek en de Technische Commissie Bodembescherming.

In dit verband kan ook het milieuverlag worden genoemd. Op grond van hoofdstuk 12 van de Wet milieubeheer en het Besluit milieuverlaglegging zijn sinds 1 januari 1999 in Nederland ongeveer 300 bedrijven verplicht om jaarlijks een milieuverlag te maken, waarbij zowel een overheids- als een publieksverslag wordt opgesteld. In het milieuverlag wordt een beeld gegeven van de belasting van het milieu, veroorzaakt door de inrichting, en de zorg die bij het drijven van de inrichting betracht wordt. Betrokken bedrijven dienen te beschikken over een milieuzorgsysteem om de gegevens te kunnen verzamelen. Binnen het Nederlandse bedrijfsleven is de afgelopen jaren overigens een groeiende groep bedrijven vrijwillig tot de invoering van een milieuzorgsysteem overgegaan.

Er is ook sprake van nieuwe ontwikkelingen. Zo is op 22 januari 2003 bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend houdende wijziging van de Wet milieubeheer, waarbij regels worden gesteld inzake de registratie van gegevens betreffende externe veiligheid van inrichtingen, transportroutes en buisleidingen (Kamerstukken II 2002/03, 28 767, nrs. 1–2). Hiermee wordt geregeld dat gemeentelijke en provinciale overheden alsmede rijksoverheid informatie over risicovolle situaties waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, moeten melden aan een door het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (RIVM) te beheren openbaar register. Dit register zal voor een ieder toegankelijk zijn, waardoor men een overzicht kan krijgen van alle risicosituaties in een bepaald gebied. Tevens vormt het register een belangrijk nieuw instrument ten behoeve van het beheersen van risicovolle situaties en het voorkomen van rampen. Naast genoemde wettelijke verplichtingen gaat het ook om praktische voorzieningen waardoor de burger toegang heeft tot milieu-informatie. Zoals ook in het advies «In dienst van de democratie» van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (hierna aangeduid als de commissie-Wallage) is verwoord, biedt de informatietechnologie tal van nieuwe mogelijkheden voor een verdere uitbouw van de actieve informatieplicht. Het internet speelt hierbij een belangrijke rol omdat de burger daarmee actief inzicht kan worden gegeven in de bij de overheid berustende informatie. Zo zijn sinds 1999 alle Kamerstukken en alle in het Staatsblad en de Staatscourant gepubliceerde regelgeving beschikbaar via de website «www.overheid.nl». Als onderdeel van deze website zal in de loop van 2003 de thans in aanbouw zijnde wettenbank van de overheid voor een ieder kosteloos toegankelijk zijn. Overigens zijn veel van deze publicaties ook beschikbaar via de departementale websites. In eerdergenoemde

wettenbank is de integrale tekst van wettelijke regelingen opgenomen. Naast regelgeving wordt ook andere milieu-informatie via departementale websites verstrekt, zoals de milieubalans en het milieuprogramma 2000–2003 op de internetsite van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Uit het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie-Wallage (brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Grote Steden- en Integratiebeleid van 22 november 2001, Kamerstukken II 2001/02, 26 387, nr. 12) blijkt dat het kabinet de conclusie in het advies deelt dat ruimere invulling moet worden gegeven aan de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie. Het kabinet is echter van mening dat het te vroeg is om nu al een besluit te nemen om *alle* overheidsinformatie actief openbaar te maken. Het kabinet zal eerst een nader onderzoek laten doen naar de technische en financiële haalbaarheid, de consequenties, alsmede de noodzakelijke voorwaarden ten aanzien van de interne organisatie en de informatie-infrastructuur van de overheid naar de mogelijkheid dit proces te versnellen (blz. 11–12).

Daarnaast worden – al dan niet gestimuleerd door de overheid – ook op vrijwillige basis initiatieven ontplooid. Goed voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een vrijwillig centraal emissieregistratiesysteem in Nederland door middel van een gecomputeriseerde database, waarbij zo veel mogelijk wordt aangesloten bij nationale ontwikkelingen. In deze database worden de gegevens opgeslagen van ongeveer 170 verontreinigende stoffen en stofgroepen afkomstig van ongeveer 700 grote bedrijven en een aantal diffuse bronnen, zoals landbouw, verkeer en vervoer. Deze gegevens worden onder meer verwerkt naar emissies per stof en bedrijfstak en worden jaarlijks gepubliceerd. Tevens zijn emissiegegevens via het internet voor het publiek toegankelijk (www.emissieregistratie.nl). De gegevens die de bedrijven in het kader van de reeds bestaande milieu-verslagverplichting jaarlijks middels het overheidsverslag moeten verstrekken, worden eveneens gebruikt ter onderbouwing van de emissies per bedrijfstak.

In artikel 5, derde lid, van het Verdrag is een inspanningsverplichting voor bestuursorganen opgenomen, gericht op het bevorderen van informatieverstrekking via elektronische databanken. Hierover kan het volgende worden opgemerkt. In het reeds genoemde advies van de commissie-Wallage wordt het belang van grotere actieve openbaarheid en fysieke toegankelijkheid bepleit, waarbij de informatietechnologie een kernrol speelt. Hiertoe wordt in dat advies onder meer verwezen naar de kabinetsreactie op het advies van de Commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk», waarin wordt aangegeven dat in de Grondwet een recht met betrekking tot bij de overheid berustende informatie moet worden opgenomen. Hierbij hoort ook een specifieke zorgverplichting betreffende de toegankelijkheid van bij de overheid berustende informatie. In het verlengde hiervan wordt in het advies van de commissie-Wallage de ontwikkeling van een voor een ieder raadpleegbaar register bepleit, waarin alle officiële documenten van de overheid en alle geregistreerde ingekomen documenten zijn opgenomen.

De gevolgen van het voorgaande voor de verdere uitbouw van de actieve openbaarheid zijn afhankelijk van de behandeling van het kabinetsstandpunt inzake het advies van de commissie-Wallage in de Tweede Kamer.

Conclusie is dat de hierboven geschetste bestaande regeling ter zake van actieve openbaarheid voldoet aan de vereisten van het Verdrag. Uit vernoemd onderzoek is dan ook gebleken dat de in dit kader voorziene bestuurlijke lasten beperkt zullen zijn en dat deze derhalve niet onevenredig groot zullen zijn.

4.6.4. Tweede pijler: inspraak bij plannen en programma's

In het kader van de in het wetsvoorstel opgenomen voorziening in verband met publieke inspraak is zo veel mogelijk aangesloten bij de reeds bestaande inspraakverplichtingen in de betrokken sectorale wetgeving. Voor wat betreft de inspraak bij de totstandkoming van het provinciale en gemeentelijke milieuprogramma worden de reeds bestaande bepalingen van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing verklaard. Ook bij plannen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet op de waterhuishouding wordt op een dergelijke wijze aangesloten bij reeds bestaande inspraakvoorzieningen. Uit genoemd onderzoek is ook gebleken dat dit voor de overheid niet zal leiden tot een onevenredige inspanning. Voor de burger betekent dit een grotere betrokkenheid bij de totstandkoming van deze plannen en programma's.

4.6.5. Bedrijfseffecten

Wat betreft de passieve openbaarheid van milieu-informatie kan worden gesteld dat het systeem van relatieve uitzonderingsgronden kan leiden tot een toename van de lasten van bedrijven. Door dit systeem wordt de sterke bescherming van bijvoorbeeld bedrijfsgegevens zoals die in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur geldt, niet op voorhand gecontinueerd. Zoals reeds gemeld moet het bestuursorgaan bij bedrijfs- en fabricagegegevens in elk individueel geval een afweging van belangen maken. Indien het bedrijf het niet eens is met de door het bestuursorgaan gemaakte afweging, kan dit leiden tot bezwaar en – mogelijk – beroep. Op voorhand is het moeilijk een eenduidige inschatting te maken van het aantal (extra) bezwaar- en beroepsprocedures en van de daarmee voor bedrijven gepaard gaande kosten. Dit houdt verband met het grote aantal factoren dat een rol speelt bij de beslissing om al dan niet te procederen, zoals – naast de beslissingsruimte die de wet het bestuur laat – de aard van het in het geding zijnde belang. Daarnaast heeft het stelsel van openbaarheid van milieu-informatie ingevolge dit wetsvoorstel een generieke werkingssfeer, waardoor op voorhand niet kan worden voorzien welke gevallen het precies betreft. De breedte van het begrip milieu-informatie versterkt dit nog. Dit beeld wordt door voornoemd onderzoek bevestigd. Uit dit onderzoek blijkt dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven in eerste instantie niet onevenredig zwaar lijken te zijn. In een worst-case-benadering worden de jaarlijks terugkerende kosten geschat op 1,9 miljoen euro, hetgeen 0,36 % bedraagt van de totale administratieve lasten ingevolge de Wet milieubeheer. Naast deze kosten worden de eenmalige kosten voor kennisname van deze wet geraamd op circa 2,7 miljoen euro.

In het kader van de actieve openbaarheid kan overigens nog het volgende worden opgemerkt. Zoals hiervoor onder punt 4.2.1 is opgemerkt, zal de regeling inzake de tweede tekst uit de Wet milieubeheer worden gehandhaafd, met dien verstande dat het afwegingskader is aangepast aan dat van het Verdrag. Deze aanpassing zal naar verwachting niet leiden tot een toename van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Een verzoek om een «tweede tekst» wordt alleen gehonoreerd als een bedrijf een succesvol beroep kan doen op een uitzonderingsgrond, waarbij het in de praktijk gaat om de bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens. De relativering van deze uitzonderingsgrond zal naar verwachting juist leiden tot meer openbaarheid ten gunste van de burger, waardoor minder vaak een uitzonderingsgrond van toepassing is en daardoor ook minder vaak een tweede tekst zal kunnen worden opgesteld.

Passieve openbaarheid

Wat betreft de passieve openbaarheid, is het niet waarschijnlijk dat het onderhavige wetsvoorstel zal leiden tot een onevenredige toename van de kosten. Wel zal het bestuursorgaan door de relativering van met name de uitzonderingsgrond inzake bedrijfs- en fabricagegegevens in elk afzonderlijk geval een belangenafweging moeten maken, hetgeen naar verwachting zal leiden tot meer tijdsbeslag per verzoek. Daarnaast kunnen bezwaren betreffende de gemaakte belangenafweging leiden tot bezwaar en beroep. Hetgeen in dit verband hiervoor is opgemerkt bij de bedrijfs-effecten geldt mutatis mutandis ook voor het bestuursorgaan en het justitiële apparaat.

Over de wijze waarop de belangenafweging door het bestuursorgaan moet worden verricht, kan in algemene zin het volgende worden opgemerkt. In eerste instantie zal het bestuursorgaan bij een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur moeten bepalen in hoeverre het verzoek betrekking heeft op milieu-informatie. Voorzover zulks niet het geval is, wordt de reguliere procedure uit de Wet openbaarheid van bestuur doorlopen. Voorzover het verzoek betrekking heeft op milieu-informatie, geldt het ingevolge dit wetsvoorstel nieuwe afwegingskader zoals opgenomen in de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur. De belangrijkste veranderingen als gevolg van dit wetsvoorstel zijn de volgende.

Bedrijfs- en fabricagegegevens. Ingevolge het nieuwe vierde lid van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur wordt de in het eerste lid, onder c, genoemde uitzonderingsgrond betreffende de vertrouwelijkheid van bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, gerelativeerd. Dit betekent dat het bestuursorgaan bij zijn beslissing op het verzoek voortaan een actieve afweging moet maken tussen het belang dat met geheimhouding van commerciële of industriële informatie is gediend enerzijds, en het belang van openbaarheid van informatie anderzijds. Voorzover de bedrijven fabricagegegevens betrekking hebben op emissies in het milieu, is dat deel van de gegevens altijd openbaar.

Persoonlijke beleidsopvattingen. Wat betreft in documenten opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren en bestuurders wordt aan artikel 11 van de Wet openbaarheid van bestuur een vierde lid toegevoegd, waardoor de in het eerste lid opgenomen uitzonderingsgrond over persoonlijke beleidsopvattingen, opgenomen in documenten ten behoeve van intern beraad binnen bestuursorganen, voor milieu-informatie wordt gerelativeerd. Dit houdt in dat het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen moet worden afgewogen tegen het belang van openbaarheid. Indien deze afweging ten gunste van openbaarheid uitvalt, biedt het nieuwe vierde lid de mogelijkheid om deze informatie in niet tot personen herleidbare vorm te verstrekken. Deze mogelijkheid is opgenomen om te voorkomen dat bestuurders en ambtenaren in de praktijk grote terughoudendheid aan de dag zouden gaan leggen bij het geven van persoonlijke beleidsopvattingen. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan wel in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd.

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Deze uitzonderingsgrond is niet van toepassing voorzover betrokkene heeft ingestemd met openbaarmaking van de betreffende informatie. Dit wordt neergelegd in artikel 10, derde lid (nieuw), van de Wet openbaarheid van bestuur.

Daarnaast bevat artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur enkele specifieke, alleen voor milieu-informatie geldende uitzonderingsgronden. Het gaat om de volgende gronden.

Bescherming van het milieu. Deze uitzonderingsgrond biedt het bestuursorgaan de mogelijkheid, mogelijke schade aan het milieu in zijn afweging om milieu-informatie wel of niet openbaar te maken, te betrekken. De Wet openbaarheid van bestuur kent thans een vergelijkbare grond in artikel 10, vierde lid, tweede volzin. Om de algemene strekking van deze grond te benadrukken, wordt deze expliciet opgenomen in een afzonderlijk lid, te weten artikel 10, zevende lid, onder a, van de Wet openbaarheid van bestuur, zonder dat een inhoudelijk verschil met de huidige formulering in de Wet openbaarheid van bestuur is beoogd.

Beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage. De reeds in de Wet milieubeheer en de Wet zware rampen en ongevallen aanwezige uitzonderingsgrond voor de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage wordt veralgemeniseerd tot gevallen van passieve openbaarmaking (artikel 10, zevende lid, onder b, van de Wet openbaarheid van bestuur).

Restrictieve toepassing. De in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur genoemde gronden moeten restrictief worden toegepast, waarbij het publieke belang van openbaarheid zwaar moet wegen.

Emissiegegevens. Bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid van artikel 10 op milieu-informatie moet het bestuursorgaan in aanmerking nemen of de betreffende informatie betrekking heeft op emissies in het milieu (artikel 10, achtste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur). Het gaat hierbij om zowel emissies vanuit puntbronnen als diffuse bronnen naar de lucht, het water en de bodem. In het kader van de door het bestuursorgaan verrichte weging betekent dit dat informatie over emissies in beginsel openbaar dient te worden gemaakt, tenzij sprake is van zwaarwegende belangen die zich tegen openbaarmaking hiervan verzetten. Bij de specifieke uitzonderingsgrond «bedrijfs- en fabricagegegevens» is de openbaarheid van emissiegegevens gegarandeerd (artikel 10, vierde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur).

Splitsen informatie. Omdat openbaarheid van informatie het uitgangspunt is (dit uitgangspunt wordt expliciet neergelegd in artikel 2 van de Wet openbaarheid van bestuur) en de uitzonderingsgronden restrictief moeten worden uitgelegd, dient het bestuursorgaan bij toepassing van een uitzonderingsgrond een zo groot mogelijk gedeelte van de informatie waarom is verzocht, toch te verstrekken. Dit volgt uit het begrip «voorzover» in artikel 10, eerste, tweede en zevende lid, van de Wet openbaarheid van bestuur. In de praktijk zal het voorgaande veelal betekenen dat de informatie die niet openbaar wordt gemaakt, uit (de kopie van) het document wordt verwijderd.

Actieve openbaarheid

De actieve openbaarheid van milieu-informatie kan mede als gevolg van het advies van de commissie-Wallage een extra impuls krijgen. Het gaat daarbij met name om het opzetten en verbeteren van praktische voorzieningen waarmee de actieve openbaarmaking van (milieu-)informatie kan worden verbeterd. Zoals beschreven in de brief van de Ministers voor Grote Steden- en Integratiebeleid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 4 juni 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 26 387, nr. 16, blz. 6), kan door toepassing van ICT informatie die nu slechts passief openbaar is, actief openbaar worden gemaakt. In het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie-Wallage (brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Grote Steden- en Integratiebeleid van 22 november 2001, Kamerstukken II 2001/02, 26 387, nr. 12) heeft het kabinet zijn streven naar grotere actieve openbaarmaking

nogmaals onderstreept en voornemens aangekondigd om hieraan verdere invulling te geven. Omdat nog slechts sprake is van beleidsvoornemens, is het in dit stadium niet mogelijk de financiële gevolgen nader te concretiseren.

Publieke inspraak bij de totstandkoming van bepaalde plannen en programma's zal wel tot een beperkte lastenstijging leiden. Het gaat hier echter om een beperkt aantal plannen waarbij zo veel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande procedures. Voorts kan worden opgemerkt dat de betrokken plannen niet jaarlijks behoeven te worden vastgesteld. Gelet hierop zal de regeling betreffende publieke inspraak niet tot een onevenredige kostenstijging leiden.

4.6.7. Handhaving

Wat betreft de passieve openbaarmaking is toegang tot de rechter gewaarborgd via de Algemene wet bestuursrecht. Een beslissing van een bestuursorgaan op een verzoek om milieu-informatie is een besluit waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. In navolging van de systematiek van de Wet openbaarheid van bestuur is handhaving van de plicht tot actieve openbaarmaking rechtens niet afdwingbaar. Het Verdrag verplicht hier overigens ook niet toe. Het is bovendien de verwachting dat de burger via de hiervoor beschreven systemen en initiatieven betreffende actieve openbaarheid in toenemende mate inzicht zal krijgen in de relevante milieu-informatie, waardoor de transparantie verder zal worden vergroot.

Inspraak bij de totstandkoming van plannen en programma's is wat betreft de toegang tot de rechter geregeld via de procedure van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht, waardoor handhaving voldoende gewaarborgd is.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

In het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting ligt de nadruk op de wijzigingen van de Wet milieubeheer in artikel I en die van de Wet openbaarheid van bestuur in artikel II, omdat dit de centrale bepalingen van het wetsvoorstel zijn.

ARTIKEL I

Dit artikel betreft wijzigingen van de Wet milieubeheer.

Onderdelen A, B, C en D

De in deze onderdelen opgenomen wijzigingen van de Wet milieubeheer voorzien in de invoering van inspraak van het publiek bij de totstandkoming van plannen en programma's voorzover daarin op dit moment nog niet is voorzien.

Dit geldt voor het nationale milieubeleidsplan (onderdeel A) en voor het nationale, provinciale en gemeentelijke milieuprogramma (onderdelen B, C onderscheidenlijk D).

Genoemde onderdelen strekken ter uitvoering van artikel 7 van het Verdrag. Hierin is bepaald dat Partijen voorzieningen treffen voor inspraak voor het publiek gedurende de voorbereiding van plannen en programma's met betrekking tot het milieu, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt. Het publiek dat kan inspreken wordt door de betrokken overheidsinstantie aangewezen met inachtneming van de doelstellingen van het Verdrag. Hierbij bestaat een zekere ruimte om een afbakening aan te brengen. Essentieel bij de uitvoering van bedoelde

verdragsbepaling is vooral dat de criteria helder zijn aan de hand waarvan wordt bepaald welke personen wel, en welke niet kunnen inspreken. Het begrip «publiek» wordt in artikel 2, vierde lid, van het Verdrag omschreven als een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen. Het Verdrag eist niet dat steeds «een ieder» wordt aangewezen als inspraakgerechtigde. Vast staat wel dat *als* «een ieder» wordt aangewezen, zeker aan de eisen van het Verdrag wordt voldaan. De beperking van het publiek in het huidige artikel 4.4 van de Wet milieubeheer tot de bij de in het nationale milieubeleidsplan behandelde onderwerpen meest belanghebbende bestuursorganen, instellingen en organisaties moet in het licht van de doelstellingen van het Verdrag als een te minimale invulling worden aangemerkt. Als doelstelling van het Verdrag wordt in artikel 1 van het Verdrag aangegeven het leveren van een bijdrage aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn. Naar deze doelstelling wordt in artikel 7 expliciet verwezen.

In artikel 4.10, derde lid, van de Wet milieubeheer is op dit moment ten aanzien van provinciale milieubeleidsplannen geregeld dat bij de voorbereiding van de plannen «de ingezetenen van de provincie en in de provincie een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen» moeten worden betrokken. Ten aanzien van gemeentelijke milieubeleidsplannen geldt een vergelijkbare bepaling (artikel 4.17, derde lid, van de Wet milieubeheer). Een dergelijke ruime kring van personen is in overeenstemming met de verplichtingen van het Verdrag. Ook in dit licht bezien ligt een verbreding van de inspraak in het kader van de totstandkoming van het nationale milieubeleidsplan voor de hand.

Artikel 7 van het Verdrag regelt de inspraak betreffende plannen, programma's en beleid «betrekking hebbende op het milieu». De vraag is hoe deze laatste zinsnede moet worden uitgelegd. Het antwoord op die vraag bepaalt mede de reikwijdte van artikel 7. Aan de hand daarvan kan worden bepaald ten aanzien van welke plannen en programma's inspraak moet worden geboden.

Hoewel het Verdrag geen definitie bevat van het begrip «milieu», kan de betekenis ervan worden afgeleid uit de omschrijving van het begrip «milieu-informatie» in artikel 2, derde lid, van het Verdrag. Uit een vergelijking van beide begrippen blijkt dat de reikwijdte van het begrip milieu in artikel 7 beperkter is dan de reikwijdte van het begrip milieu-informatie in artikel 2, derde lid, van het Verdrag (omgezet in artikel 19.1a, eerste lid, van de Wet milieubeheer; naar deze definitie wordt verwezen in artikel 1, aanhef en onder g, van de Wet openbaarheid van bestuur). Het begrip milieu-informatie in artikel 2, derde lid, van het Verdrag omvat namelijk ook informatie over de menselijke gezondheid en veiligheid, de menselijke levensomstandigheden, cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, voorzover deze worden of kunnen worden aangetast «via het milieu» (zie onderdeel c van het derde lid).

De reikwijdte van het begrip milieu in (artikel 7 van) het Verdrag is in zoverre echter toch weer ruim dat dit begrip alle aspecten omvat die worden genoemd in artikel 2, derde lid, onder a en b, van het Verdrag. Als elementen van het milieu worden bijvoorbeeld ook aangeduid landschappen, natuurgebieden en biologische diversiteit. Niet alle milieuaspecten worden in de Wet milieubeheer behandeld. Voor bepaalde belangrijke milieuaspecten zijn andere wetten dan de Wet milieubeheer relevant.

Het voorgaande betekent dat aan het vereiste van inspraak voor het publiek gedurende de voorbereiding van «plannen en programma's betrekking hebbend op het milieu» in artikel 7 van het Verdrag niet alleen moet worden voldaan wat betreft de plannen en programma's die in de

Wet milieubeheer worden geregeld, zoals het nationale milieubeleidsplan en het nationale milieuprogramma, maar ook wat betreft andere plannen en programma's die betrekking hebben op het milieu. Dit zijn in elk geval de nota voor de waterhuishouding, de provinciale plannen voor de waterhuishouding en de waterbeheersplannen van rijk en waterschappen (geregeld in de Wet op de waterhuishouding), het nationale natuurbeleidsplan (geregeld in de Natuurbeschermingswet 1998) en planologische kernbeslissingen (geregeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening).

Alleen de Wet op de Ruimtelijke Ordening voorziet op dit moment in een regeling van de inspraak die voldoet aan de vereisten die daaraan in het Verdrag worden gesteld, doordat planologische kernbeslissingen moeten worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure ook van toepassing verklaard op de plan- en programmavoorbereiding op nationaal niveau die is voorzien in de Wet milieubeheer, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet op de waterhuishouding.

Aan de inspraak worden in artikel 7 van het Verdrag onder verwijzing naar artikel 6, derde, vierde en achtste lid van het Verdrag, enkele inhoudelijke eisen gesteld. Deze houden in dat de inspraakprocedure voor de verschillende fasen redelijke termijnen moet omvatten, die voldoende tijd laten voor het informeren van het publiek en voor het publiek om zich gedurende de besluitvorming doeltreffend voor te bereiden en deel te nemen. De inspraak moet vroegtijdig plaatsvinden, wanneer alle opties nog open zijn en de inspraak doeltreffend kan zijn. Ten slotte moeten Partijen waarborgen dat naar behoren rekening wordt gehouden met het resultaat van de inspraak.

De in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht getroffen regeling voldoet aan de vereisten die zijn gesteld in artikel 6, derde, vierde en achtste lid, van het Verdrag.

Wat betreft de inspraak in het kader van de totstandkoming van het provinciale milieuprogramma en het gemeentelijke milieuprogramma worden de reeds bestaande bepalingen van de Wet milieubeheer, te weten de artikelen 4.10, derde lid, onderscheidenlijk 4.17, derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarmee wordt aangesloten bij de huidige regeling van de inspraak in het kader van de totstandkoming van het provinciale milieubeleidsplan en het gemeentelijke milieubeleidsplan. Dezelfde aansluiting is voorzien in het kader van de voorbereiding en herziening van de provinciale plannen voor de waterhuishouding en de beheersplannen, zoals geregeld in hoofdstuk II van de Wet op de waterhuishouding (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel VI).

Tot slot verdienen bepaalde ontwikkelingen op Europeesrechtelijk terrein met betrekking tot het onderwerp van artikel 7 van het Verdrag vermelding. Het gaat hierbij om Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197) (hierna aangeduid als Richtlijn 2001/42/EG). Raadpleging van het publiek in het kader van een milieueffectbeoordeling is te beschouwen als een instrument waarmee aan de implementatie van artikel 7 van het Verdrag verder gestalte kan worden gegeven. In het kader van de implementatie van Richtlijn 2001/42/EG zal een verdere uitbouw van de inspraak plaatsvinden tot bepaalde sectorale plannen en programma's, zoals plannen en programma's op het gebied van landbouw, visserij, energie, vervoer en toerisme.

Onderdeel E

Artikel 12.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer bevat een bijzondere bepaling betreffende de openbaarmaking van het milieuverlag. De rege-

ling betreffende de openbaarmaking van het milieuverslag wordt in het wetsvoorstel in haar geheel ondergebracht in artikel 19.7 van de Wet milieubeheer. De regeling dat na een eenmaal verkregen toestemming bepaalde gegevens in een milieuverslag niet openbaar behoeven te worden gemaakt (het huidige artikel 12.6, vierde lid), komt in dat kader te vervallen omdat zij in strijd is met het Verdrag. Voor een nadere onderbouwing wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen F tot en met M (artikel 19.7).

Onderdelen F tot en met M

Deze onderdelen van artikel I vormen, samen met artikel II, de kern van het wetsvoorstel. Ter uitvoering van de eerste pijler van het Verdrag (openbaarheid van milieu-informatie) worden in de Wet openbaarheid van bestuur en in hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer regels opgenomen met betrekking tot de openbaarheid van milieu-informatie, die betrekking hebben op zowel het verstrekken van milieu-informatie op verzoek als het verstrekken van milieu-informatie op eigen initiatief van het bestuursorgaan.

Artikel 19.1a

Het eerste lid bevat een omschrijving van het begrip milieu-informatie. Deze omschrijving is ontleend aan de omschrijving die is opgenomen in artikel 2, derde lid, van het Verdrag. Wel is in de aanhef van artikel 19.1a, eerste lid, de zinsnede «alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over» uit het Verdrag vervangen door de zinsnede «alle informatie, neergelegd in documenten, over». Hiermee wordt geen verschil in betekenis beoogd. Met de ruime omschrijving van het begrip document in artikel 1, onder a, van de Wet openbaarheid van bestuur («schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat») wordt eerdergenoemde zinsnede uit het Verdrag geheel afgedekt. In verband met het voorgaande wordt artikel 1, onder a, van de Wet openbaarheid van bestuur (definitie van document) in artikel 19.1a, tweede lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. Een andere aanpassing houdt verband met het begrip «aantasten» zoals dat voorkomt in artikel 2, derde lid, van de Nederlandse tekst van het Verdrag. Dit is een niet geheel zuivere vertaling van de term «affect» uit de authentieke Engelse tekst van het Verdrag. «To affect» heeft zowel betrekking op negatieve als positieve gevolgen voor het milieu. Deze positieve component valt weg indien gekozen zou worden voor het Nederlandse begrip «aantasten». Het is juist de bedoeling van het Verdrag om ook informatie over maatregelen die elementen van het milieu beschermen of kunnen beschermen, als milieu-informatie aan te merken. Om dit duidelijk te maken, wordt in de definitie – naast het begrip aantasten – ook het begrip beschermen gehanteerd. Dit is overigens ook in lijn met de definitie van milieu-informatie in het huidige artikel 1, onder g, van de Wet openbaarheid van bestuur. Onder laatstgenoemde definitie valt namelijk zowel informatie over activiteiten en maatregelen die een ongunstig effect hebben op elementen van het milieu, als informatie over beschermende activiteiten en maatregelen. Het is bij de uitleg van artikel 19.1a, eerste lid, van de Wet milieubeheer overigens niet relevant of de activiteiten of maatregelen onderdeel vormen van een proces van «milieu-besluitvorming»; bepalend is of de activiteiten of maatregelen het milieu (kunnen) aantasten of beschermen.

In verband met het opnemen van de omschrijving van het begrip milieu-informatie in hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer kan in artikel 1, onder g, van de Wet openbaarheid van bestuur worden volstaan met een verwijzing naar artikel 19.1a van de Wet milieubeheer (zie artikel II). De huidige

omschrijving in de Wet openbaarheid van bestuur is ontleend aan de omschrijving van het begrip milieu-informatie in Richtlijn 90/313/EEG. Hoewel beide begripsomschrijvingen op hoofdlijnen met elkaar overeenkomen, bestaan er verschillen. Het begrip milieu-informatie heeft in het Verdrag een bredere betekenis dan in Richtlijn 90/313/EEG. Zo omvat het begrip milieu-informatie in het Verdrag ook informatie over cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid en de menselijke levensomstandigheden voorzover deze (kunnen) worden aangetast via het milieu. Dit laatste is een belangrijke beperking: er is slechts sprake van milieu-informatie voorzover de toestand van de menselijke gezondheid, cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken en dergelijke (kunnen) worden aangetast door elementen van het milieu. Met andere woorden, om van milieu-informatie te kunnen spreken, dient er in die gevallen een band met het milieu te zijn. Het gaat hier overigens niet om een verruiming van het begrip milieu, maar om een verbreding van de definitie van milieu-*informatie*. Enkele voorbeelden kunnen het voorgaande verduidelijken. Een bij een bestuursorgaan berustend onderzoeksrapport naar de invloed van luchtverontreiniging op de gezondheid van inwoners van een bepaald geïndustrialiseerd gebied valt onder «milieu-informatie». Ontbreekt een dergelijk (mogelijk) verband met het milieu, dan ligt het anders. Een ander voorbeeld: informatie over de aantasting van monumenten door verlaging van het grondwaterpeil zal als milieu-informatie aangemerkt moeten worden. Een verzoek om informatie over het aantal besluiten tot aanwijzing van monumenten in een bepaald jaar daarentegen zal in beginsel geen milieu-informatie betreffen.

Artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur beperkt de reikwijdte van die wet tot (informatie over) bestuurlijke aangelegenheden. Het Verdrag kent een dergelijke beperking niet. Zoals ook van de zijde van de regering is opgemerkt in het kader van de implementatie van Richtlijn 90/313/EEG, vormt artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur in zoverre echter in de praktijk geen beperking. Het begrip «bestuurlijke aangelegenheid» heeft betrekking op het bestuur in al zijn facetten, het is een zeer ruim begrip. Met het woord «bestuurlijk» wordt niet bedoeld bestuur in engere zin in termen van «administratief». Ook alle informatie van particulieren die berust bij de overheid, is onderworpen aan de Wet openbaarheid van bestuur, voorzover deze betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid (Handelingen I 1997/98, blz. 23–1127).

Artikel 19.1b

Deze bepaling komt overeen met het huidige artikel 19.1 van de Wet milieubeheer.

Artikel 19.1c

Deze bepaling bevat een aantal eisen inzake het verstrekken van milieu-informatie uit eigen beweging. Artikel 19.1c strekt ter implementatie van artikel 5, zevende lid, onder c, van het Verdrag. Kort gezegd moeten bestuursorganen het publiek informeren over wat ze doen en waarvoor het publiek bij hen terecht kan op het gebied van het milieu. Dit gebeurt in Nederland reeds geruime tijd op alle overheidsniveaus.

Artikel 19.1c van de Wet milieubeheer laat onverlet de verplichting voor bestuursorganen, op grond van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur, om uit eigen beweging informatie over het beleid te verschaffen. Deze verplichting uit de Wet openbaarheid van bestuur is niet beperkt tot het terrein van het milieu, maar geldt algemeen, dus voor alle beleids-terreinen.

Artikel 19.2

Artikel 19.2 (nieuw) strekt ter vervanging van het huidige artikel 19.2. De redenen waarom aan het huidige artikel 19.2 geen behoefte meer bestaat, zijn uiteengezet in het algemeen deel van deze toelichting, onder punt 4.2.1.

Artikel 19.2 (nieuw) bevat de verplichting voor burgemeester en wethouders om personen die door een levens- of gezondheidsbedreigende gebeurtenis kunnen worden getroffen, te informeren welke maatregelen reeds getroffen zijn ten einde eventuele nadelige gevolgen te voorkomen of te beperken en welke maatregel de betrokken personen hiertoe zelf nog kunnen nemen. In veel gevallen is de Wet rampen en zware ongevallen van toepassing, die voor burgemeester en wethouders in artikel 2a een vergelijkbare verplichting bevat. Er moet dan echter wel sprake zijn van een ramp. Een ramp of een zwaar ongeval is in artikel 1 van die wet omschreven als een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu (...) in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. De regeling in de Wet rampen en zware ongevallen dekt blijkens deze omschrijving niet alle gevallen die door artikel 5, eerste lid, onder c, van het Verdrag worden bestreken. Ingevolge die bepaling moet ingeval van een onmiddellijke bedreiging van de menselijke gezondheid of het milieu door menselijke activiteiten of ten gevolge van natuurlijke oorzaken, alle informatie die het publiek in staat kan stellen maatregelen te nemen om uit de bedreiging voortvloeiende schade te voorkomen of te beperken onmiddellijk worden verspreid onder leden van het publiek die getroffen kunnen worden. Omdat met artikel 2a van de Wet rampen en zware ongevallen slechts ten dele uitvoering wordt gegeven aan artikel 5, eerste lid, onder c, van het Verdrag, voorziet artikel 19.2, eerste lid (nieuw), van de Wet milieubeheer in een aanvullende regeling met betrekking tot de gevallen waarop eerdergenoemd artikel 2a niet van toepassing is. Ook andere wettelijke bepalingen kunnen reeds in een aanvulling voorzien, zoals de regeling in de Wet bodembescherming betreffende ongewone voorvallen. De formulering van artikel 19.2 (nieuw) is ontleend aan artikel 2a van de Wet rampen en zware ongevallen.

Artikel 19.2, tweede lid (nieuw), komt overeen met artikel 2a, vierde lid, van de Wet rampen en zware ongevallen.

Artikelen 19.3 tot en met 19.6a

In deze bepalingen is de regeling van de zogenoemde tweede tekst opgenomen. De huidige regeling is materieel gehandhaafd, met dien verstande dat het afwegingskader is aangepast aan dat van het Verdrag. De reikwijdte van de regeling (de soorten gegevens waarop de regeling ziet) is ongewijzigd gelaten. De aanpassingen in de regeling van de tweede tekst betreffen de volgende punten. Het huidige artikel 19.3, eerste lid, bevat de eis dat de geheimhouding gerechtvaardigd moet zijn, echter zonder dat dit criterium nader wordt ingevuld. In artikel 19.3, eerste lid, wordt een verwijzing opgenomen naar de uitzonderingsgronden in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, om te bereiken dat de bevoegdheid tot geheimhouding van gegevens verdragsconform wordt uitgeoefend. In artikel 19.3, tweede lid, zijn de gronden uit het huidige artikel 19.3, tweede lid, vervangen door een verwijzing naar de overeenkomstige uitzonderingsgronden in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur. Tevens is de absolute verplichting tot geheimhouding («geheimhouding geboden») in het huidige artikel 19.3, tweede lid, beperkt tot het geval dat de veiligheid van de Staat tot geheimhouding noopt. Dit is namelijk ook in

de gewijzigde tekst van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur een absolute uitzonderingsgrond. Het belang van de nakoming van internationale overeenkomsten – de tweede grond in het huidige artikel 19.3, tweede lid – moet voortaan echter steeds worden afgewogen tegen het belang dat is gediend met openbaarmaking van de betreffende informatie. Dit relatieve karakter van de uitzonderingsgrond is in artikel 19.3, tweede lid, tot uitdrukking gebracht. Het begrip milieu-informatie heeft een brede strekking (zie artikel 19.1a). Niet uitgesloten is echter dat in een stuk ten aanzien waarvan bij of krachtens de Wet milieubeheer of door afdeling 3.5 of 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht openbaarmaking wordt voorgeschreven, gegevens voorkomen die niet als milieu-informatie zijn te beschouwen. Artikel 19.6a bepaalt dat de regeling van de tweede tekst ook op die gegevens van toepassing is. Hiermee wordt het beschermingsniveau van de huidige regeling gehandhaafd.

Artikel 19.6b

Met deze bepaling wordt beoogd dat bij terinzagelegging van stukken in het kader van inspraak milieu-informatie niet op andere gronden geheim mag worden gehouden dan volgens artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.

Artikel 19.6b behoeft alleen te worden toegepast indien op grond van een andere wet milieu-informatie niet ter inzage wordt gelegd die volgens artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur niet geheim mag worden gehouden.

Artikel 19.6b strekt ter uitvoering van artikel 6, zesde lid, van het Verdrag, waarin is bepaald dat terinzagelegging plaatsvindt met inachtneming van de gronden voor het achterhouden van milieu-informatie die zijn genoemd in artikel 4, derde en vierde lid. Deze bepaling maakt deel uit van de regeling van de inspraak in besluiten inzake vergunningverlening voor specifieke activiteiten (artikel 6 van het Verdrag). Deze activiteiten zijn allereerst opgesomd in bijlage I bij het Verdrag, zoals blijkt uit artikel 6, eerste lid, onder a, van het Verdrag. Deze lijst dekt min of meer de opsomming van activiteiten in de IPPC-richtlijn en de m.e.r.-richtlijn⁷. Ingevolge artikel 6, eerste lid, onder b, van het Verdrag moet ook inspraak worden geboden ten aanzien van besluiten inzake het toestaan van andere activiteiten die aanmerkelijke gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. In Nederland zijn de activiteiten waar het in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag om gaat, opgesomd in het Inrichtingen- en vergunningen-besluit milieubeheer en het Besluit milieu-effectrapportage 1994. Voor activiteiten (inrichtingen) die zijn opgesomd in het Inrichtingen- en vergunningen-besluit milieubeheer, moet een vergunning worden verleend op grond van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer. Voor activiteiten die zijn opgesomd in het Besluit milieu-effectrapportage 1994, vindt een milieu-effectrapportage plaats ten behoeve van de besluiten inzake het toestaan van die activiteiten, welke besluiten eveneens in het Besluit milieu-effectrapportage 1994 worden genoemd. Deze besluiten zijn op een groot aantal verschillende wettelijke regelingen gebaseerd, waarvan bij wijze van voorbeeld kunnen worden genoemd de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Landinrichtingswet, de Luchtvaartwet, de Deltawet grote rivieren, de Grondwaterwet, de Ontgrondingenwet, de Wet op de waterkering, het Mijnreglement continentaal plat, en besluiten op grond van tal van andere wetten, waarop afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

Tijdens de totstandkoming van de desbetreffende besluiten moet gelegenheid tot inspraak worden geboden aan het betrokken publiek. Ten behoeve van de inspraak moeten stukken ter inzage worden gelegd. Voorzover het om de openbaarmaking van milieu-informatie gaat, moet allereerst de wet worden toegepast die in een regeling van de inspraak voorziet. Indien ingevolge die wet milieu-informatie geheim moet worden

⁷ Zie voetnoten 2 en 3.

gehouden, die overeenkomstig artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur openbaar zou moeten worden gemaakt, moet die bepaling worden toegepast en moet de milieu-informatie derhalve ter inzage worden gelegd, al dan niet na gescheiden te zijn van milieu-informatie of andere informatie die niet ter inzage hoeft te worden gelegd.

Artikel 19.7

Dit artikel bevat een regeling van de openbaarmaking van het milieuverslag. De huidige regeling is gehandhaafd, met dien verstande dat het afwegingskader is aangepast aan dat van het Verdrag. Waar artikel 19.7 nu geen materieel afwegingskader bevat (dit betreft het eerste lid), wordt een verwijzing opgenomen naar de gronden die zijn vervat in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur. Gezien de reikwijdte van artikel 19.7 (bedrijfsgeheimen en beveiligingsgegevens) zal het in de praktijk veelal gaan om bepaalde uitzonderingsgronden, te weten de gronden, opgenomen in artikel 10, eerste lid, onder c, en zevende lid (nieuw), in samenhang met het achtste lid (nieuw), van de Wet openbaarheid van bestuur. De reikwijdte van de regeling is ongewijzigd gelaten. De regeling blijft beperkt tot bedrijfsgeheimen en beveiligingsgegevens. In aanvulling hierop is in artikel 19.7, vijfde lid (nieuw), een voorziening opgenomen waardoor gegevens in een milieuverslag die niet als milieu-informatie zijn te beschouwen, op gelijke wijze worden behandeld als milieu-informatie. Te denken valt aan gegevens over de contactpersonen binnen een inrichting. De bestaande reikwijdte van artikel 19.7 wordt hiermee in stand gelaten. Voor een verdere toelichting op de aanpassingen in de regeling van de tweede tekst wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 19.3 tot en met 19.6a.

De regeling dat na een eenmaal verkregen toestemming bepaalde gegevens in een milieuverslag niet openbaar behoeven te worden gemaakt (het huidige artikel 12.6, vierde lid), is komen te vervallen omdat zij in strijd is met het Verdrag. Ingevolge het Verdrag moet steeds een belangenafweging worden gemaakt tussen het belang dat met de geheimhouding is gediend en het belang dat met de openbaarmaking van milieu-informatie is gediend, met name indien de informatie betrekking heeft op emissies in het milieu. Deze afweging moet in het licht van de actuele situatie steeds opnieuw door het bevoegd gezag worden gemaakt.

ARTIKEL II

Ter uitvoering van de eerste pijler van het Verdrag (openbaarheid van milieu-informatie) wordt de Wet openbaarheid van bestuur op een aantal punten gewijzigd. Het algemene beschermingsniveau van deze wet wordt daarmee op het in het Verdrag neergelegde niveau gebracht.

Onderdeel A

Artikel 1, eerste lid, onder g, van de Wet openbaarheid van bestuur verwijst voor de inhoud van het begrip milieu-informatie naar de definitie die is opgenomen in het nieuwe artikel 19.1a van de Wet milieubeheer. Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen F tot en met M (artikel 19.1a).

Onderdeel B

De wijzigingen van artikel 1a strekken ertoe de reikwijdte van de Wet openbaarheid van bestuur in overeenstemming te brengen met de eisen van het Verdrag.

In algemene zin kan over de werkingsfeer van het Verdrag en die van de Wet openbaarheid van bestuur het volgende worden opgemerkt.

De Wet openbaarheid van bestuur is van toepassing op (bepaalde) bestuursorganen (zie artikel 1a) en op onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instellingen, diensten of bedrijven (zie artikel 3, eerste lid). Het Verdrag is van toepassing op overheidsinstanties, welk begrip wordt omschreven in artikel 2, tweede lid, van het Verdrag. Ingevolge artikel 2, tweede lid, onder c, van het Verdrag worden alle natuurlijke personen of rechtspersonen die openbare verantwoordelijkheden of functies hebben, of openbare diensten verlenen, met betrekking tot het milieu, en die onder toezicht vallen van overheidsinstanties zelf ook als overheidsinstantie aangemerkt. Deze verruiming van de definitie van overheidsinstantie is een complicerende factor omdat de precieze betekenis ervan niet duidelijk is. Om beter inzicht te krijgen in de reikwijdte van artikel 2, tweede lid, onder c, van het Verdrag, heeft de tweede ondertekenaar aan de Rijksuniversiteit Groningen terzake een onderzoek-sopdracht verleend. Aan de hand van de bevindingen van dat onderzoek kan het volgende worden geconcludeerd.⁸

Door artikel 2, tweede lid, onder c, van het Verdrag vallen meer entiteiten onder het werkingsgebied van het Verdrag dan alleen die van de overheid in traditionele zin. Die overheid wordt gedekt door de onderdelen a en b van artikel 2, tweede lid, van het Verdrag. Het gaat daarbij om bestuursorganen in de zin van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht. Onder artikel 2, tweede lid, onder c, van het Verdrag kunnen allerlei bedrijven en niet op winst gerichte organisaties vallen. Blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van het Verdrag is hiermee beoogd allerlei geprivatiseerde overheidsbedrijven en -diensten binnen de reikwijdte van het Verdrag te brengen. Het Verdrag geeft hiermee aan dat ontwikkelingen op het gebied van privatisering van openbare diensten of functies niet met zich meebrengen dat dergelijke diensten buiten de reikwijdte van het Verdrag kunnen worden gehouden.

Gebleken is dat de materiële reikwijdte van artikel 2, tweede lid, onder c, van het Verdrag in belangrijke mate wordt bepaald door het criterium «under the control of» uit de Engelse tekst van het Verdrag.⁹ De niet geheel zuivere Nederlandse vertaling luidt: «onder toezicht van». De Engelse tekst geldt blijkens artikel 22 van het Verdrag als authentiek. De term «control» heeft een meer diffuse en bredere betekenis dan de Nederlandse term «toezicht», omdat «control» naast toezicht, ook controle en zeggenschap kan betekenen. «Control» betekent dat de overheid moet beschikken over een aantoonbaar op een juridische grondslag gebaseerd vermogen om aanzienlijke invloed uit te oefenen op het functioneren van de betreffende natuurlijke persoon of rechtspersoon. Het gaat om bevoegdheden waarmee de overheid op min of meer continue basis, en dus niet slechts in gevallen van bijvoorbeeld taakverwaarlozing, invloed kan uitoefenen op de algemene gang van zaken in een onder toezicht staande entiteit. Die entiteiten vallen onder artikel 2, tweede lid, onder c, van het Verdrag, die, en voorzover zij functioneren onder toezicht van een overheidsinstantie.

Artikel 2, tweede lid, onder c, van het Verdrag bevat nog twee andere criteria, te weten: «openbare verantwoordelijkheid, functie of dienst» en «met betrekking tot het milieu». Het eerste criterium betekent dat de overheid zelf de betreffende taak uitdrukkelijk en aantoonbaar tot het terrein van de overheidszorg rekent. In de praktijk zal dit criterium veelal samenvallen met het criterium «toezicht». Formeel gewaarborgde aanzienlijke overheidsinvloed is in elk geval een voldoende aanwijzing voor het openbare karakter van de betreffende taak. Het tweede criterium («met betrekking tot het milieu») kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd.¹⁰ Het criterium wordt hier uitgelegd als: op het gebied van het milieu. Dit is nog steeds betrekkelijk vaag, maar het is moeilijk om een

⁸ D.R. Kloosterman en J. de Ridder, Overheidsinstanties volgens Aarhus. Een onderzoek naar de institutionele reikwijdte van het Verdrag van Aarhus en de consequenties ervan voor de implementatie van het Verdrag in het Nederlandse rechtsstelsel, Groningen: oktober 2002 (hierna aangeduid als het onderzoeksrapport).

⁹ De Engelse tekst van artikel 2, tweede lid, onder c, van het Verdrag luidt als volgt: «Any other natural or legal persons having public responsibilities or functions, or providing public services, in relation to the environment, under the control of a body or person falling within subparagraphs (a) or (b) above.»

¹⁰ Onderzoeksrapport, blz. 20–25 en blz. 30.

nadere inperking aan te brengen zonder afbreuk te doen aan de bedoelingen van het Verdrag.

De categorie natuurlijke personen en rechtspersonen als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onder c, van het Verdrag valt in de meeste gevallen niet onder artikel 1a van de Wet openbaarheid van bestuur. Deze natuurlijke en rechtspersonen zijn in de meeste gevallen niet te beschouwen als bestuursorganen in de zin van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht wegens het ontbreken van incidentele bestuursbevoegdheden.

Wat betreft de categorie natuurlijke en rechtspersonen als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onder c, van het Verdrag is aansluiting gezocht bij de constructie in, en de reikwijdte van artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur. Met de categorie «instellingen, diensten of bedrijven die onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzaam zijn» (artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur) voldoet het toepassingsgebied van de Wet openbaarheid van bestuur aan de eisen die het Verdrag stelt. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur verdragsconform wordt geïnterpreteerd. Hieronder wordt uiteengezet wat deze verdragsconforme interpretatie inhoudt. Centraal daarbij staan de criteria «onder verantwoordelijkheid van» en «met betrekking tot het milieu».

Uit de jurisprudentie over artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur volgt dat de overheid een aanzienlijke invloed op de betreffende entiteit moet hebben, wil zij onder de werking van artikel 3 vallen. Die invloed behoeft niet voort te komen uit enkele specifieke bevoegdheden, zoals de bevoegdheid algemene dan wel specifieke aanwijzingen te geven. Het gaat om de invloed die het resultaat is van de som van de bevoegdheden waarover het betreffende bestuursorgaan beschikt. In de jurisprudentie is in dit verband onder meer betekenis toegekend aan de bevoegdheid tot benoeming en ontslag van bestuursleden, aan financiële invloed en aan het vereiste van goedkeuring vooraf van bepaalde rechtshandelingen.¹¹ Een belangrijke kanttekening hierbij is dat deze jurisprudentie stamt uit de periode voor 1991. In 1991 is het begrip bestuursorgaan in de Wet openbaarheid van bestuur geïntroduceerd. Hierdoor veranderde de reikwijdte van artikel 3 van die wet. Na 1991 zijn er geen rechterlijke uitspraken bekend over artikel 3.

In de context van het Verdrag is niet relevant welke verschijningsvorm de verantwoordelijkheidsrelatie heeft. Rekening moet worden gehouden met *alle* vormen van overwegende overheidsinvloed, ongeacht de verschijningsvorm die de verantwoordelijkheidsrelatie heeft. Het kan gaan om een wettelijke taakopdracht aan een private entiteit, overheidsdeelname in een private entiteit, een concessie of een privaatrechtelijke overeenkomst. Bepalend is dat in de betreffende (publiekrechtelijke of privaatrechtelijke) regeling aan de overheid de mogelijkheden worden verschaft om invloed uit te oefenen op de wijze waarop de taak wordt uitgeoefend. Volgens de jurisprudentie uit de periode tot 1991 inzake de Wet openbaarheid van bestuur komt niet aan alle rechtsvormen waarin de bevoegdheden voor aanzienlijke overheidsinvloed kunnen zijn vastgelegd, gewicht toe. Dit geldt met name voor beïnvloedingsinstrumenten die zijn opgenomen in een concessie of een privaatrechtelijke overeenkomst. In de wetsgeschiedenis van de Wet openbaarheid van bestuur noch in de oude jurisprudentie zijn dergelijke rechtsvormen te vinden; als gezegd is er geen recente jurisprudentie.¹²

De verdragsconforme uitleg geldt alleen voor instellingen, diensten en bedrijven die verantwoordelijkheden of functies hebben, of diensten verlenen, *met betrekking tot het milieu*. De verantwoordelijkheid, functie of dienst moet liggen op het gebied van het milieu. Aan deze eis wordt voldaan door bijvoorbeeld waterbedrijven en afvalverwerkers en advies- en onderzoeksbureaus die voor de overheid werken op het terrein van de milieuzorg.

¹¹ Onderzoeksrapport, blz. 37–38.

¹² Onderzoeksrapport blz. 40–41.

Een andere kwestie betreft de beperking van het toepassingsbereik tot *bepaalde* bestuursorganen (artikel 1a). De Wet openbaarheid van bestuur is alleen van toepassing op bepaalde bestuursorganen (via het Besluit bestuursorganen WNo en Wob), terwijl het Verdrag in dit opzicht geen beperkingen kent. Artikel 1a, eerste lid, onder d, verklaart de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing op andere bestuursorganen dan die bedoeld onder a tot en met c, voorzover deze niet bij algemene maatregel van bestuur zijn uitgezonderd. Artikel 1a, tweede lid, verklaart de wet slechts van toepassing op bestuursorganen op het terrein van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voorzover deze bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. De in artikel II, onderdeel B, en artikel IX voorgestelde wijzigingen van artikel 1a strekken ertoe de uitzonderingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder d, niet te laten gelden voor milieu-informatie, en het tweede lid niet van toepassing te verklaren voorzover het gaat om milieu-informatie. Omdat het tweede lid vervalt per 30 juni 2003, is een voorziening ingebouwd die de voorgestelde aanpassing van dat lid per die datum laat vervallen.

Onderdeel C

Artikel 2 van de Wet openbaarheid van bestuur schrijft voor dat het bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak informatie verstrekt, onverminderd het elders bij de wet bepaalde, overeenkomstig het bepaalde in die wet. Hieraan wordt toegevoegd dat het bestuursorgaan daarbij moet uitgaan van het algemeen belang van openbaarheid van die informatie. Het publieke belang van openbaarheid van milieu-informatie is een belangrijk uitgangspunt van het Verdrag (zie artikel 4, vierde lid, laatste alinea) en is daarom richtinggevend bij de uitvoering van het daarin bepaalde.

Artikel 2 van de Wet openbaarheid van bestuur is met name van belang bij de toepassing van de uitzonderingsgronden van artikel 10. De in die bepaling genoemde gronden moeten ingevolge artikel 4, vierde lid, laatste alinea, van het Verdrag restrictief worden uitgelegd. Het feit dat een van de uitzonderingen van artikel 10 in een concreet geval van toepassing is, is op zichzelf niet voldoende om de betreffende uitzonderingsgrond vervolgens ook te kunnen toepassen. Het bestuursorgaan dient in de belangenafweging steeds ook het algemeen belang van openbaarheid van informatie te betrekken. De inbreuken op het uitgangspunt van openbaarheid moeten tot een minimum worden beperkt. Een verzoek om milieu-informatie wordt ingewilligd, tenzij er een specifieke uitzonderingsgrond is, die is vermeld in artikel 10. De uitzonderingsgronden moeten restrictief worden uitgelegd, zeker indien sprake is van informatie met betrekking tot emissies in het milieu. Informatie over emissies in het milieu neemt blijkens artikel 4, vierde lid, onder d, en artikel 4, vierde lid, laatste volzin, van het Verdrag een bijzondere positie in, in die zin dat deze informatie in beginsel openbaar moet worden gemaakt. Deze bijzondere positie is in artikel 10, vierde en achtste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur tot uitdrukking gebracht.

Onderdeel D

Artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur is een kernbepaling van die wet. Een ieder kan tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf een verzoek om informatie richten (eerste lid). Hij hoeft daarbij geen belang te stellen (derde lid, nieuw). Wel dient hij het onderwerp aan te geven, waarover hij informatie wenst te ontvangen (artikel 3, tweede lid). Het feit dat de verzoeker geen belang hoeft te stellen, is een belangrijke waarborg in het Verdrag (artikel 4, eerste lid, onder a, van het Verdrag). Het gaat hier

om het expliciteren van een bestaande bestuurspraktijk. Zie ook paragraaf 4.4 van deze toelichting.

Artikel 3, vierde lid, strekt ter uitvoering van de artikelen 3, tweede lid, en 5, tweede lid, onder b, van het Verdrag. Ingevolge artikel 3, tweede lid, van het Verdrag streven partijen bij het Verdrag ernaar te waarborgen dat overheidsfunctionarissen en overheidsinstanties het publiek bijstaan en begeleiden bij het verkrijgen van toegang tot informatie, het vergemakkelijken van inspraak in besluitvorming en het verkrijgen van toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Artikel 5, tweede lid, onder b, van het Verdrag verplicht partijen bij het Verdrag tot het instellen en instandhouden van praktische voorzieningen, zoals de eis dat overheidsfunctionarissen het publiek bijstaan bij het verkrijgen van toegang tot milieu-informatie.

Behulpzaam zijn bij het verkrijgen van toegang tot informatie houdt concreet in dat (een medewerker van) een bestuursorgaan waarbij een te algemeen geformuleerd verzoek om informatie is ingediend, de verzoeker helpt bij het nader concretiseren van het verzoek, zodanig dat het inhoudelijk in behandeling kan worden genomen. Dit is geregeld in het nieuwe vierde lid van artikel 3.

Onderdeel E

Artikel 6 van de Wet openbaarheid van bestuur bevat de termijn waarbinnen het bestuursorgaan moet beslissen op een verzoek om informatie. Artikel 6 bepaalt dat het bestuursorgaan zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen twee weken na de ontvangst van het verzoek, beslist op een verzoek om informatie. Deze termijn kan één keer met ten hoogste twee weken worden verdaagd. Omdat het Verdrag (artikel 4, tweede lid) eisen stelt aan de termijn waarbinnen de gevraagde informatie moet worden verstrekt, geeft het nieuwe tweede lid van artikel 6 in aanvulling hierop regels over de termijn van verstrekking. Deze termijn bedraagt vier weken, met een verlengingsmogelijkheid van nog eens vier weken. De termijnen van het tweede lid komen overeen met de termijn die het Verdrag noemt (een maand, met een mogelijke verlenging van nog een maand). Het nieuwe artikel 6, derde lid, bepaalt 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 niet eerder dan nadat twee weken verstreken zijn nadat de beslissing is bekendgemaakt. Dit biedt de belanghebbende voldoende gelegenheid om een bezwaarschrift in te dienen tegen de beslissing (en eventueel een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen bij de president van de rechtbank).

Onderdeel F

Artikel 7, tweede lid, van de Wet openbaarheid van bestuur, dat handelt over de vorm van de informatieverstrekking, is niet overeenkomstig het Verdrag (artikel 1, eerste lid, onder b, van het Verdrag). De bepaling in de Wet openbaarheid van bestuur is in de eerste plaats te vrijblijvend geformuleerd (rekening houden met de voorkeur van de verzoeker) en bevat ten tweede een te algemeen geformuleerde uitzonderingsgrond (rekening houden met het belang van een vlotte voortgang van de werkzaamheden). Het nieuwe tweede lid bepaalt dat het bestuursorgaan de milieu-informatie in de verzochte vorm verstrekt, tenzij het verstrekken van die informatie in die vorm redelijkerwijs niet van dat orgaan kan worden geveerd of de milieu-informatie al in een andere vorm voor het publiek beschikbaar is. Zie tevens paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Het Verdrag noopt in beginsel tot relativering van de in de Wet openbaarheid van bestuur opgenomen absolute uitzonderingsgronden. Om hierna te noemen redenen hebben de volgende gronden hun absolute karakter behouden.

In artikel 10, eerste lid, onder a, van de Wet openbaarheid van bestuur is de eenheid van de Kroon opgenomen als grond waarop het verstrekken van informatie achterwege kan worden gelaten. Het Verdrag biedt aanknopingspunten in de uitzonderingsgronden van artikel 4, derde lid, onder a (vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties) en c (interne mededelingen van overheidsinstanties). De uitzonderingsgrond in de Wet openbaarheid van bestuur houdt verband met de onschendbaarheid van de constitutionele Koning zoals aangegeven in artikel 42 van de Grondwet. Deze onschendbaarheid heeft tot gevolg dat het beraad binnen de regering vertrouwelijk dient te blijven. Om deze reden is de eenheid van de Kroon als absolute uitzonderingsgrond gehandhaafd. Wegens het evidente belang van de bescherming van de veiligheid van de Staat is er langs dezelfde lijn voor gekozen deze absolute uitzonderingsgrond (artikel 10, eerste lid, onder b) eveneens als zodanig te handhaven.

Het absolute karakter van de uitzonderingsgrond van artikel 10, eerste lid, onder d, is eveneens gehandhaafd. De Wet bescherming persoonsgegevens strekt ter implementatie van een richtlijn van de Europese Unie (Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG 1995, L281)). De Wet bescherming persoonsgegevens moet ook ten aanzien van de openbaarmaking van milieu-informatie waarop die wet van toepassing is, als *lex specialis* worden toegepast in plaats van de regeling in de Wet openbaarheid van bestuur die in zoverre als *lex generalis* moet worden aangemerkt. Zie over de verhouding tussen de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet bescherming persoonsgegevens nader de memorie van toelichting in het kader van de totstandkoming van de wet van 5 april 2001 tot wijziging van bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (Stb. 2001, 180) (Kamerstukken II 2000/01, 25 892, nr. 3, blz. 42–43).

De uitzonderingsgrond die in het licht van het Verdrag wel aanpassing behoeft, betreft de vertrouwelijkheid van bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld (artikel 10, eerste lid, onder c, van de Wet openbaarheid van bestuur). Ingevolge artikel 4, vierde lid, aanhef en onder d, van het Verdrag dient, indien het om milieu-informatie gaat, altijd een afweging plaats te vinden tussen het belang dat met geheimhouding van commerciële of industriële informatie is gediend enerzijds en het belang van openbaarheid van informatie anderzijds, dat bij de toepassing van het Verdrag in beginsel vooropstaat. In het Verdrag is, in de terminologie van de Wet openbaarheid van bestuur, derhalve sprake van een relatieve uitzonderingsgrond. In het nieuwe vierde lid van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur wordt dit vastgelegd.

Wat betreft de bijzondere positie van emissiegegevens bij toepassing van de uitzonderingsgrond inzake bedrijfs- en fabricagegegevens, wordt verwezen naar paragraaf 4.6.6 van het algemeen deel van deze toelichting en naar de toelichting bij artikel 10, achtste lid (nieuw).

Bedrijfs- en fabricagegegevens die voor de onderhavige wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, vallen ook onder het regime van artikel 10, vierde lid (nieuw), van de Wet openbaarheid van bestuur. Het Verdrag biedt niet de mogelijkheid om de bescherming die dergelijke gegevens onder de huidige wet genieten, onverkort te continueren. Bovendien zou de uitvoerbaarheid van de Wet openbaarheid van bestuur in het geding komen indien bij de

toepassing van die wet onderscheid zou moeten worden gemaakt naar het moment waarop gegevens aan de overheid zijn meegedeeld. Op ten tijde van de inwerkingtreding van onderhavige wet ingestelde beroepen tegen beschikkingen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur blijft het oude recht echter van toepassing (artikel VIII).

Een andere uitzonderingsgrond die aanpassing behoeft, is artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wet openbaarheid van bestuur (de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer). Artikel 4, vierde lid, onder f, van het Verdrag noopt ertoe deze bepaling van de Wet openbaarheid van bestuur niet van toepassing te verklaren voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking. Betrokkene kan afstand doen van de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer, in welk geval de betreffende informatie volgens het Verdrag moet worden verstrekt. Het voorgestelde artikel 10, derde lid (nieuw), van de Wet openbaarheid van bestuur voert het Verdrag op dit punt uit. Alleen voorzover betrokkene kenbaar heeft gemaakt afstand te doen van de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer, dus als hij zelf aangeeft in te stemmen met openbaarmaking, verklaart het nieuwe derde lid het tweede lid (en de daarin opgenomen belangenafweging) buiten toepassing en wordt de betreffende informatie verstrekt. Betrokkene moet anders gezegd zelf het initiatief hebben genomen om zijn opvatting terzake aan het bestuursorgaan kenbaar te maken. Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat artikel 10, derde lid (nieuw), van de Wet openbaarheid van bestuur geen verplichting behelst voor bestuursorganen om steeds bij betrokkene na te gaan of deze toestemming heeft verleend.

Daar waar de huidige uitzonderingsgronden in de Wet openbaarheid van bestuur reeds overeenstemmen met het Verdrag, zijn deze uiteraard gehandhaafd. Dit geldt bijvoorbeeld voor artikel 10, tweede lid, onder b, waarvan de werkingssfeer in het huidige derde lid voor milieu-informatie wordt beperkt. Het geldt ook voor artikel 10, tweede lid, onder f: het belang dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie. Deze relatieve uitzonderingsgrond ziet met name op het (voorlopig) niet hoeven openbaar maken van documenten die de geadresseerde nog niet hebben bereikt. Deze grond kan worden gehandhaafd, gelet op de uitzondering voor nog onvoltooid materiaal in artikel 4, derde lid, onder c, van het Verdrag.

Aan artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur worden twee leden toegevoegd waarin specifieke voorzieningen worden opgenomen die alleen op milieu-informatie betrekking hebben. Het voorgestelde artikel 10, zevende lid, onder a, van de Wet openbaarheid van bestuur heeft betrekking op de bescherming van het milieu waarop de milieu-informatie betrekking heeft. Deze uitzonderingsgrond komt in het Verdrag voor in artikel 4, vierde lid, onder h, als «het milieu waarop de informatie betrekking heeft, zoals de voortplantingsgebieden van zeldzame soorten». Deze uitzonderingsgrond biedt het bestuursorgaan de mogelijkheid, mogelijke schade aan het milieu in zijn afweging om milieu-informatie wel of niet openbaar te maken, te betrekken. De Wet openbaarheid van bestuur kent thans reeds een vergelijkbare uitzonderingsgrond in artikel 10, vierde lid, tweede volzin. Hierin is bepaald dat het verstrekken van informatie ingevolge die wet achterwege kan blijven voorzover het gegevens betreft waarvan openbaarmaking aantasting van het milieu waarschijnlijk zou maken. Om de algemene strekking van deze uitzonderingsgrond te benadrukken, is ervoor gekozen deze in een apart lid van artikel 10 onder te brengen. Daarbij is de formulering van het Verdrag aangehouden, zonder dat een inhoudelijk verschil met de huidige formulering in artikel 10, vierde lid, is beoogd.

Het voorgestelde artikel 10, zevende lid, onder b, van de Wet openbaarheid van bestuur heeft betrekking op de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage. Deze uitzonderingsgrond komt voor in de Wet rampen en zware ongevallen. Mede gezien de terroristische aanslagen in

september 2001 en daarna, is ervoor gekozen deze grond in de Wet openbaarheid van bestuur op te nemen en het toepassingsgebied ervan te verbreden tot gevallen van passieve openbaarmaking. Dit is een uitwerking van de in artikel 4, vierde lid, onder b, van het Verdrag opgenomen uitzonderingsgrond inzake openbare veiligheid.

Het voorgestelde artikel 10, achtste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur strekt tot implementatie van artikel 4, vierde lid, laatste volzin, van het Verdrag, waarin is bepaald dat de in het vierde lid opgenomen gronden voor weigering restrictief worden uitgelegd, met inachtneming van het met bekendmaking gediende openbare belang en in aanmerking nemend of de verzochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Restrictieve toepassing van de uitzonderingsgronden die zijn opgenomen in artikel 10, eerste, tweede en zevende lid, van de Wet openbaarheid van bestuur houdt onder meer in dat openbaarmaking van de betreffende milieu-informatie daadwerkelijk schade zou toebrengen aan het met geheimhouding gediende belang, en dat de besluitvorming terzake met zodanige waarborgen moet zijn omkleed dat niet op willekeurige gronden een uitzonderingsgrond wordt toegepast. Het Verdrag bevat twee waarborgen die meer licht werpen op de betekenis van het begrip «restrictief». In de eerste plaats dient het bestuursorgaan een actieve belangenafweging te verrichten, waarbij het rekening moet houden met het publieke belang van openbaarheid van de betreffende milieu-informatie (dit is neergelegd in het voorgestelde artikel 2 van de Wet openbaarheid van bestuur). In de tweede plaats moet het bestuursorgaan in aanmerking nemen of de verzochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu. Dit vereiste is neergelegd in het voorgestelde achtste lid van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur. Het Verdrag hecht grote waarde aan openbaarmaking van gegevens over emissies. De term emissies heeft in dit verband een brede betekenis. Het gaat om emissies vanuit zowel puntbronnen als diffuse bronnen naar de lucht, het water en de bodem. Uit de context van het Verdrag kan worden afgeleid dat informatie betreffende emissies in het milieu in beginsel openbaar dient te zijn. Die informatie behoort uit een oogpunt van verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag tot de belangrijkste milieu-informatie. Daarom moet deze milieu-informatie in beginsel openbaar worden gemaakt. Gelet hierop is in artikel 10, achtste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur bepaald dat het bestuursorgaan bij zijn belangenafweging in aanmerking neemt of de gevraagde informatie betrekking heeft op emissies in het milieu. Bij de uitzonderingsgrond «bedrijfs- en fabricagegegevens» is de positie van emissiegegevens in sterkere mate verankerd, in de zin dat openbaarheid van emissiegegevens in dat kader gegarandeerd is (artikel 10, vierde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur).

Omdat openbaarheid van milieu-informatie het uitgangspunt is en de uitzonderingsgronden restrictief moeten worden uitgelegd, dient het bestuursorgaan bij toepassing van een uitzonderingsgrond een zo groot mogelijk gedeelte van de informatie waarom is verzocht, toch te verstrekken. Dit volgt uit het begrip «voorzover» in artikel 10, eerste, tweede en zevende lid, van de Wet openbaarheid van bestuur. Artikel 4, zesde lid, van het Verdrag, eist dat bij afwijzing van het verzoek om milieu-informatie de rest van de verzochte informatie wordt verstrekt, tenzij dit afbreuk zou doen aan het belang dat met de afwijzing is gediend. Bestuursorganen zijn verplicht het gedeelte van de milieu-informatie ten aanzien waarvan de betreffende uitzonderingsgrond niet van toepassing is, openbaar te maken. In de praktijk zal het voorgaande veelal betekenen dat de informatie die niet openbaar wordt gemaakt, uit (de kopie van) het document wordt verwijderd.

Indien in documenten persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen, moet binnen de betreffende informatie eerst een onderscheid moet worden gemaakt tussen feiten en persoonlijke beleidsopvattingen. Artikel 11, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur bepaalt namelijk dat informatie over persoonlijke beleidsopvattingen, opgenomen in documenten ten behoeve van intern beraad binnen bestuursorganen, niet wordt verstrekt. Vervolgens moet worden beoordeeld over welk deel van de persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering toch informatie kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare, dus geanonimiseerde, vorm. Het anonimiseren kan achterwege blijven als degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd (artikel 11, tweede lid, van de Wet openbaarheid van bestuur).

Bij toepassing van artikel 11 van de Wet openbaarheid van bestuur op milieu-informatie moet ingevolge het Verdrag steeds ook het publieke belang dat met bekendmaking wordt gediend, worden meegewogen. Om die reden wordt aan artikel 11 een vierde lid toegevoegd, waarin het eerste lid voor milieu-informatie wordt gerelativeerd. Dit houdt in dat, voorzover een verzoek als bedoeld in artikel 11, eerste lid, milieu-informatie betreft, het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen moet worden tegen het belang van openbaarheid. Indien deze afweging ten gunste van openbaarheid uitvalt, biedt de tweede volzin van het nieuwe vierde lid de mogelijkheid om deze informatie over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm te verstrekken. Deze mogelijkheid is opgenomen om te voorkomen dat bestuurders en ambtenaren in de praktijk grote terughoudendheid aan de dag zouden gaan leggen bij het geven van persoonlijke beleidsopvattingen. Het zou onwenselijk zijn als een dergelijke terughoudendheid zou optreden. Een openhartige onderlinge gedachtewisseling tussen bestuurders en ambtenaren moet immers mogelijk blijven. Mocht anonimiseren in een concreet geval niet mogelijk zijn, dan staat het Verdrag in het kader van de belangenafweging toe dat openbaarmaking achterwege wordt gelaten wegens het grote gewicht dat aan het niet kunnen anonimiseren mag worden toegekend. Ook bij milieu-informatie geldt dat informatie over persoonlijke beleidsopvattingen in tot personen herleidbare vorm kan worden verstrekt indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd. Dit volgt uit de derde volzin van het nieuwe vierde lid.

ARTIKELN III EN VII

Artikel III betreft een wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 waarin wordt verwezen naar bepalingen van de Wet openbaarheid van bestuur met betrekking tot openbaarheid van informatie. Die bepalingen moeten worden aangepast aan de wijzigingen die in laatstgenoemde wet zijn aangebracht. Bij de wijzigingen is steeds het stramien van de reeds bestaande bepalingen gevolgd. Artikel VII betreft een vergelijkbare wijziging van artikel 25a van de Wet rampen en zware ongevallen.

ARTIKEL IV

Naast de Wet openbaarheid van bestuur is de Archiefwet 1995 uit een oogpunt van openbaarheid van milieu-informatie een belangrijke wet met een algemene strekking. Milieu-informatie die is neergelegd in archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet 1995 kan onder meer van belang zijn in verband met bodemverontreiniging. In artikel 14 van de Archiefwet

1995 is het uitgangspunt van openbaarheid van de in een archiefbewaarplaats berustende archiefbescheiden neergelegd. Artikel 14 van de Archiefwet 1995 bepaalt dat ieder, behoudens de beperkingen die voortvloeien uit het bepaalde in de artikelen 15, 16 en 17 van die wet, bevoegd is archiefbescheiden kosteloos te raadplegen en daarvan of daaruit afbeeldingen, afschriften, uittreksels en bewerkingen te maken of op zijn kosten te doen maken. Toepassing van de gronden waarop op de openbaarheid beperkingen kunnen worden gesteld, kan ertoe leiden dat milieu-informatie wordt geweigerd om redenen die niet in overeenstemming zijn met het Verdrag. Dit wetsvoorstel voorziet in een regeling die de Archiefwet 1995 in overeenstemming brengt met de eisen van het Verdrag. Die regeling is opgenomen in een nieuw artikel 15a.

De gronden die in artikel 15 van de Archiefwet 1995 worden genoemd, zijn op een aantal punten niet in overeenstemming met het Verdrag. Dit geldt om te beginnen voor de in artikel 15, eerste lid, onder c, genoemde grond (het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden). Deze grond is ook opgenomen in artikel 10, eerste lid, onder g, van de Wet openbaarheid van bestuur. In het kader van de implementatie van Richtlijn 90/313/EEG is destijds geconcludeerd dat deze uitzonderingsgrond niet in overeenstemming is met die richtlijn. Daarom is in het huidige artikel 10, vierde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur bepaald dat artikel 10, eerste lid, onder g, niet van toepassing is op het verstrekken van milieu-informatie. In het onderhavige wetsvoorstel wordt het vierde lid van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur vernummerd tot zesde lid. Het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, van de Archiefwet 1995 strekt ertoe artikel 15, eerste lid, onder c, niet van toepassing te verklaren in gevallen waarin in de archiefbescheiden milieu-informatie als bedoeld in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer is neergelegd. Dit houdt in dat voorzover sprake is van milieu-informatie, noch bij het overbrengen van archiefbescheiden noch na de overbrenging beperkingen kunnen worden gesteld aan de openbaarheid met het oog op het (anderszins) voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden. Aan de openbaarheid van archiefbescheiden waarin milieu-informatie is neergelegd en die zich thans al in een archiefbewaarplaats bevinden, kunnen reeds bij de overbrenging beperkingen zijn gesteld op eerdergenoemde grond. In dat geval is de zorgdrager verplicht deze beperkingen ten aanzien van een verzoeker buiten toepassing te laten. Dit is neergelegd in artikel 15a, tweede lid, van de Archiefwet 1995.

Artikel 16 van de Archiefwet 1995 bepaalt dat de openbaarheid van de daarin aangegeven archiefbescheiden kan worden beperkt. Zo kan de openbaarheid van archiefbescheiden die ingevolge overeenkomsten met of beschikkingen van instellingen of personen dan wel uit andere hoofde in een archiefbewaarplaats zijn opgenomen, bij de desbetreffende overeenkomsten en beschikkingen worden beperkt. Deze beperking is in beginsel in overeenstemming met artikel 4, vierde lid, onder g, van het Verdrag. In artikel 4, vierde lid, onder g, is bepaald dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien de bekendmaking een nadelige invloed zou hebben op de belangen van een derde die de verzochte informatie heeft verstrekt zonder dat hij wettelijk verplicht is of wettelijk verplicht kan worden dat te doen, wanneer deze derde niet instemt met het vrijgeven van het materiaal.

Ten slotte zijn ook in artikel 17 van de Archiefwet 1995 nog twee gronden aangegeven op grond waarvan de raadpleging of het gebruik van archiefbescheiden kan worden afgewezen. Dit is mogelijk in verband met de toestand van de archiefbescheiden of indien de archiefbescheiden niet veilig aan de verzoeker kunnen worden toevertrouwd. Openbaarheid van de archiefbescheiden is hier uitgangspunt. In beginsel moeten reproducties van de archiefbescheiden ter beschikking worden gesteld. Op grond

van het Verdrag hoeven op zich niet de originele archiefbescheiden ter beschikking te worden gesteld doch alleen de informatie die daarin is vervat. De regeling in artikel 17 van de Archiefwet 1995 is daarom niet in strijd met het Verdrag.

Zoals reeds eerder is aangegeven, noopt het Verdrag tot het wettelijk vastleggen van de bijzondere positie die gegevens over emissies in het milieu innemen. Ten aanzien van dergelijke gegevens is in het Verdrag geen beperking aan de openbaarheid toegestaan. In verband daarmee is in het nieuwe artikel 15a een daartoe strekkend derde en vierde lid opgenomen. Daarbij is aangesloten bij de systematiek van het eerste en tweede lid van dat artikel.

Artikel 15, zevende lid, van de Archiefwet 1995 verklaart op de in het vijfde lid bedoelde archiefbescheiden de regelingen inzake het recht op informatie van toepassing die zouden gelden indien de archiefbescheiden niet naar een archiefbewaarplaats waren overgebracht. Het vijfde lid verklaart het derde lid (het opheffen of buiten toepassing laten van beperkingen) niet van toepassing op archiefbescheiden aan de openbaarheid waarvan beperkingen zijn gesteld met het oog op het belang van de Staat of zijn bondgenoten. Met de in het vijfde lid bedoelde regelingen wordt onder meer bedoeld op de Wet openbaarheid van bestuur.

ARTIKEL V

Door deze wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt inspraak van burgers bij de totstandkoming van een nationaal natuurbeleidsplan ingevoerd. Voor een toelichting van de achtergronden van deze wijziging wordt verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdeel A, waarin een wijziging van artikel 4.4 van de Wet milieubeheer is opgenomen die voorziet in inspraak van burgers bij de totstandkoming van het nationale milieubeleidsplan. De inspraak verloopt volgens de procedure die is beschreven in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

ARTIKEL VI

In artikel VI is een voorziening opgenomen betreffende de inspraak bij de totstandkoming en herziening van de nota voor de waterhuishouding, het beheersplan voor de rijkswateren, de provinciale plannen voor de waterhuishouding en de beheersplannen van de waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheerders, zoals voorzien in hoofdstuk II van de Wet op de waterhuishouding. Wat betreft de nota voor de waterhuishouding en het beheersplan voor de rijkswateren houdt deze voorziening in dat de inspraak verloopt volgens de procedure die is beschreven in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, met dien verstande dat aan een ieder de gelegenheid wordt geboden zijn zienswijze over het ontwerp naar voren te brengen. Inhoudelijk komt deze voorziening overeen met vergelijkbare bepalingen in de Wet milieubeheer en de Natuurbeschermingswet 1998 (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen A, B, C en D). Ten aanzien van de provinciale plannen voor de waterhuishouding en de bovengenoemde beheersplannen wordt een regeling getroffen langs de lijnen van de inspraak ten aanzien van provinciale milieubeleidsplannen, zoals geregeld in artikel 4.10, derde lid, van de Wet milieubeheer. Dit houdt in dat «de ingezetenen van de provincie en in de provincie een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen» bij de voorbereiding en herziening van een plan moeten worden betrokken. Zoals eerder uiteengezet, past een dergelijke ruime kring van personen goed bij de verplichtingen van het Verdrag.

De voorgestelde inspraakbepalingen zullen overigens worden gecontinueerd in het kader van de implementatie van richtlijn nr. 2000/60/EG van het

Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327) (hierna aangeduid als de Kaderrichtlijn water). Artikel 14 van de Kaderrichtlijn water bepaalt dat «het publiek met inbegrip van de gebruikers» in de gelegenheid moet worden gesteld opmerkingen over bepaalde documenten te maken. Omdat de inwerkingtreding van deze implementatiewetgeving is voorzien in december 2003, is het in het kader van ratificatie van het Verdrag noodzakelijk nu reeds de inspraak bij eerdergenoemde plannen wettelijk te regelen.

ARTIKEL VIII

Dit artikel bevat een overgangsrechtelijke voorziening voor beroepen die op grond van de oude regeling in de Wet openbaarheid van bestuur en de Archiefwet 1995 zijn ingesteld op het moment dat onderhavige wet in werking treedt.

ARTIKEL IX

Voor een toelichting op de voorgestelde tijdelijke wijziging van artikel 1a van de Wet openbaarheid van bestuur wordt verwezen naar de toelichting bij artikel II, onderdeel B.

ARTIKEL X

Dit artikel voorziet in de afstemming van het onderhavige wetsvoorstel met de wet van 18 juni 1998 tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 356).

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
J. P. Balkenende

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

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

Artikel(lid) Verdrag	Korte omschrijving	Omzetting
1	Doel	Behoeft geen omzetting
2, lid 1	Definitie verdragspartij	Behoeft geen omzetting
2, lid 2	Definitie overheidsinstantie	Artikel 1:1 Awb + artikelen 1a en 3, lid 1, Wob + aanvulling artikel 1a Wob
2, lid 3	Definitie milieu-informatie	Artikel 19.1a Wm (nieuw) + wijziging artikel 1, onder g, Wob
2, lid 4	Begrip publiek	Reeds omgezet (Wm, Awb)
2, lid 5	Begrip betrokken publiek	Idem
3, leden 1, 3 en 5–8	Algemene bepalingen	Behoeft geen omzetting
3, lid 2	Publiek behulpzaam zijn bij verkrijgen toegang tot informatie en rechter	Artikel 3, lid 4, Wob (nieuw) + artikelen 3:45 en 6:23 Awb
3, lid 4	Erkenning van organisaties die milieubescherming bevorderen	Zie bij de artikelen 4, lid 1, 6, lid 1, 7 en 9, leden 1–3 Verdrag
3, lid 9	Verbod van discriminatie	Artikel 1 Grondwet
4, lid 1	Toegang tot milieu-informatie; informatieverschaffing op verzoek	Artikelen 2, 3 en 7 Wob + wijziging en aanvulling artikel 3 Wob + wijziging artikel 7, lid 2, Wob + 19.1b Wm (nieuw) + artikelen 14 en 17 Archiefwet 1995
4, lid 2	Termijn voor verstrekken informatie	(Aanvulling) artikel 6 Wob + afdeling 3.7 Awb
4, leden 3 en 4	Uitzonderingsgronden en beperkingen	(Aanvulling en wijziging) artikelen 10 en 11 Wob + aanvulling artikel 2 Wob + artikelen 15 en 16 Archiefwet 1995 + artikel 15a Archiefwet 1995 (nieuw)
4, lid 5	Doorverwijzen van verzoeker	Artikel 4 Wob + artikel 2:3 Awb
4, lid 6	Afscheiden vertrouwelijke delen	Artikelen 5 en 10, lid 1, aanhef, Wob + artikel 19.7, lid 1, aanhef, Wm (nieuw) + artikelen 19.3–19.6a Wm
4, lid 7	Afwijzing verzoek	Artikel 5 Wob + (aanvulling) artikel 6 Wob + artikel 3:45 en afdeling 3.7 Awb + artikel 17, lid 3, Archiefwet 1995
4, lid 8	Vergoeding	Artikelen 12 en 14 Wob + artikel 19.1b Wm (nieuw) + Besluit tarieven openbaarheid van bestuur + artikelen 3:11, lid 3, en 3:22, lid 3, Awb + artikel 19 Archiefwet 1995
5, lid 1	Verzamelen en verkrijgen van milieu-informatie; verschaffen van informatie bij ongewone voorvallen	Artikelen 3:2 en 3:46 Awb + hoofdstukken 4, 7 en 17 Wm + artikelen 8.1, 8.41 en 19.2 (nieuw) Wm + artikel 9a Natuurbeschermingswet 1998 + hoofdstuk IV Wet bodembescherming + artikelen 2 a, lid 1, en 2c Wet rampen en zware ongevallen + (artikelen 6–11) Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen + artikelen 30–35 Wet bescherming bevolking
5, lid 2	Doorzichtigheid en toegankelijkheid van informatie	Artikel 8 Wob + artikel 3 Archiefwet 1995
5, lid 3	Informatie in elektronische vorm	Behoeft geen implementatie
5, lid 4	Nationaal rapport over toestand milieu	Artikel 4.2 en paragraaf 4.2 Wm
5, lid 5	Onderwerpen van actieve informatieverschaffing	Artikelen 3 en 4 Bekendmakingswet + artikelen 4.11, lid 2, Wm + artikel 147 Provinciewet + verordening + artikel 4.18, lid 2, Wm + artikel 150 Gemeentewet + verordening + (artikel 9) Natuurbeschermingswet 1998 + artikel 16, lid 1, Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen + Tractatenblad

Artikel(lid) Verdrag	Korte omschrijving	Omzetting
5, lid 6	Informatie over milieukeur- en milieuauditsystemen	Behoeft geen omzetting
5, lid 7	Verspreiding overheidsinformatie	Artikel 4.2 Wm + artikel 19.3 Wm (nieuw)
5, lid 8	Toereikende productinformatie	Behoeft geen omzetting
5, LID 9	OPZETTEN EMISSIEREGISTER	Behoeft geen omzetting
5, lid 10	Recht op weigeren informatie	(Wijziging/aanvulling) artikelen 10 en 11 Wob; artikel 19.5 (nieuw) Wm
6, lid 1	Inspraak in besluiten over bepaalde activiteiten	Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer + vergunning op grond van artikel 8.1 Wm + algemene regels gesteld bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.44 of 8.45 Wm + afdeling 3.5 Awb juncto artikel 8.6 Wm + afdeling 3.5 Awb juncto wetten genoemd in 13.1, lid 2, Wm + Besluit milieu-effectrapportage 1994 + paragraaf 7.6 Wm + artikel 11 Natuurbeschermingswet 1998 juncto artikelen 3:19, lid 2, en 3:21, Awb, en afdeling 3.5.6 Awb, met name artikel 3:32, lid 1, Awb + artikel 13.10 Wm
6, leden 2-4	Eisen aan inspraakprocedure; redelijke termijnen; vroegtijdige betrokkenheid	Artikelen 3:12, 3:13, 3:15, lid 1, 3:16, 3:18, 3:19, lid 2, 3:20, 3:21, lid 1, en 3:22, lid 1, Awb + artikelen 13.2 en 13.4 Wm
6, lid 5	Discussie tussen aanvrager en publiek stimuleren	Artikel 4:2 Awb
6, lid 6	Toegang tot, en eisen aan inhoud informatie	Artikelen 3:11, 3:14, 3:21, lid 1, onder c, en 3:22, lid 1, Awb + (artikel 5.1) Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer
6, lid 7	Kenbaar maken zienswijze	Artikelen 3:15, 3:24 en 3:25 Awb
6, lid 8	Rekening houden met uitkomsten inspraak	Artikelen 3:27 en 3:46 Awb
6, lid 9	Bekendmaken besluit	Artikelen 3:41, 3:42, 3:44, 3:46 en 3:47 Awb
6, lid 10	Eisen artikel 6 gelden ook bij herziening van besluit	Afdeling 8.1.2 Wm
6, lid 11	Artikel 6 geldt ook voor besluiten inzake genetisch gemodificeerde organismen	Artikel 26, lid 3, Wet milieu-gevaarlijke stoffen
7	Inspraak van publiek bij voorbereiding plannen en programma's m.b.t. milieu	Artikelen 4.4, 4.4, lid 2 (nieuw), 4.7, 4.7, lid 4 (nieuw), 4.10, 4.11, 4.15-4.17, lid 3, en 4.21, lid 2 (nieuw), Wm + artikel 7, leden 2 en 3 (nieuw), Natuurbeschermingswet 1998 + artikelen 4 (nieuw), 6, leden 1 en 3 (nieuw), 8, lid 1, 9, lid 4 (nieuw), Wet op de waterhuishouding + artikel 2a Wet op de Ruimtelijke Ordening
8	Inspraak bij uitvoeringsvoorschriften en algemeen toepasselijke wettelijke regels	Artikel 21.6, lid 4, Wm
9, lid 1	Toegang tot de rechter m.b.t. verzoek om informatie; snelle, niet-kostbare procedure bij overheidsinstantie of andere niet-rechterlijke instantie; eindbeslissing bindend, schriftelijk en gemotiveerd	Artikelen 7:1, 7:10, 7:12, leden 1 en 2, 7:15, 8.1, 8:67, leden 2 en 3, en 8:77 Awb
9, lid 2	Toegang tot rechter m.b.t. een besluit als bedoeld in artikel 6	Artikelen 20.1, leden 1 en 3, 20.6, lid 2, 20.10, lid 2, en 20.13 Wm
9, lid 3	Toegang tot rechter om handelen of nalaten door particulieren of overheidsinstanties in strijd met nationaal milieurecht aan te vechten	Artikelen 18.14 en 20.1 Wm + artikel 7:1 Awb

Artikel(lid) Verdrag	Korte omschrijving	Omzetting
9, lid 4	Effectieve rechtsbescherming	Artikelen 8:41, 8:51, 8:72, 8:66, 8:67 en 8:81 Awb + artikelen 20.1, lid 3, en 20.6 Wm
9 lid 5	Informatie over rechtsgang en wegnemen belemmeringen	Artikelen 3:45 en 6:23 Awb + Wet op de rechtsbijstand
10	Vergadering van Verdragspartijen	Behoeft geen omzetting
11	Stemrecht	Behoeft geen omzetting
12	Secretariaat	Behoeft geen omzetting
13	Bijlagen	Behoeft geen omzetting
14	Wijzigingen van het Verdrag	Behoeft geen omzetting
15	Toezicht op naleving	Behoeft geen omzetting
16	Regeling van geschillen	Behoeft geen omzetting
17	Ondertekening	Behoeft geen omzetting
18	Depositaris	Behoeft geen omzetting
19	Bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring en toetreding	Behoeft geen omzetting
20	Inwerkingtreding Verdrag	Behoeft geen omzetting
21	Opzegging Verdrag	Behoeft geen omzetting
22	Authentieke teksten	Behoeft geen omzetting
Bijlage I	Lijst van activiteiten bedoeld in artikel 6, lid 1, van het Verdrag	Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer + Besluit milieu-effectrapportage 1994 Zie voorts bij artikel 6, lid 1
BIJLAGE II	Arbitrage	Behoeft geen omzetting

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN:

Wm = Wet milieubeheer

Awb = Algemene wet bestuursrecht

Wob = Wet openbaarheid van bestuur