

Vergaderjaar 1995–1996

**24 613**

## **Wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met de implementatie van de richtlijn nr. 90/313/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van de richtlijn nr. 90/313/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PbEG L 158). Deze richtlijn verplicht de lid-staten te waarborgen dat overheidsinstanties gehouden zijn op verzoek milieu-informatie beschikbaar te stellen aan iedere natuurlijke of rechtspersoon. De lid-staten kunnen bepalen dat een verzoek om dergelijke informatie kan worden geweigerd op door de richtlijn limitatief in artikel 3 aangegeven gronden.

De Nederlandse regering heeft in een brief van 12 augustus 1992 aan de Europese Commissie aanvankelijk het standpunt ingenomen dat de nationale wetgeving (Wet openbaarheid van bestuur (Wob), alsmede specifieke openbaarheidsbepalingen in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, thans Wet milieubeheer (Wm), en de Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms)) voldoet aan de bepalingen van de richtlijn. In deze brief is specifiek aangegeven waar naar het oordeel van de regering de bepalingen van de richtlijn in de Nederlandse regelgeving zijn terug te vinden. Geactualiseerd in verband met intussen gewijzigde wetgeving gaat het om het volgende overzicht.

Richtlijn 90/313/EEG	Nederlandse wetgeving
Artikel 1	Behoeft geen implementatie
Artikel 2	Artikel 1 Wob Artikel 19.1 en 19.2 Wm Artikel 1,4 en 18 Wms
Artikel 3, eerste lid	Artikel 3 Wob Hoofdstuk 13 Wm Artikel 19.1 en 19.2 Wm Artikel 9 t/m 12, 14, 15, 18, Wms
Artikel 3, tweede lid	Artikel 10 Wob Artikel 19.3 Wm Artikel 56 Wms
Artikel 3, derde lid	Artikel 11 Wob

Richtlijn 90/313/EEG	Nederlandse wetgeving
Artikel 3, vierde lid	Artikel 5, tweede lid en 6 Wob
Artikel 4	Artikel 15 Wob Artikel 20.1 Wm
Artikel 5	Artikel 12 en 14 Wob Artikel 19.1 Wm Artikel 12 en 18, vierde lid, Wms
Artikel 6	Artikel 3, eerste lid, Wob
Artikel 7	Artikel 4.2 en 21.1 en 21.2 Wm
Artikel 8	Behoeft geen implementatie
Artikel 9	Behoeft geen implementatie

Dat de bepalingen in onze wetgeving tekstueel niet volledig overeenstemmen met de bepalingen van de richtlijn, is niet als een bezwaar gezien omdat er van een verschillende toepassingspraktijk feitelijk geen sprake is.

De Commissie heeft bij brief van 20 oktober 1992 op het standpunt van de Nederlandse regering gereageerd. Daaruit blijkt dat zij op twee punten de mening van de regering niet deelt. De Commissie is van oordeel dat de uitzonderingsgronden vervat in artikel 10, tweede lid, onder b en g, van de Wob niet in overeenstemming zijn met het in artikel 3 van de richtlijn bepaalde. De Commissie is van oordeel dat uitzonderingsgrond b (weigering van informatie in het belang van economische of financiële belangen van de overheid) te ruim is geformuleerd en uitzonderingsgrond g (weigering van informatie ter voorkoming van onevenredige bevoordeling of benadeling van natuurlijke of rechtspersonen) te algemeen. De Commissie wijst er in dit verband op dat de richtlijn beoogt rechten toe te kennen en dat de uitzonderingsgronden van de richtlijn daarom strikt dienen te worden geïnterpreteerd.

Het oordeel van de Commissie heeft ten aanzien van de door haar genoemde punten tot heroverweging van het aanvankelijk door de regering ingenomen standpunt aanleiding gegeven. Dit heeft tot de conclusie geleid dat een wetsvoorstel dient te worden voorbereid ten einde op de betrokken punten de nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met de richtlijn zoals die volgens de Commissie dient te worden geïnterpreteerd.

Daartoe wordt allereerst voorgesteld aan artikel 1 van de Wob een nieuw onderdeel g toe te voegen, bevattende de definitie van milieu-informatie zoals opgenomen in de richtlijn. Om verschillen in reikwijdte tussen de richtlijn en de Nederlandse wetgeving op dit punt te voorkomen, is de begripsomschrijving van «milieu-informatie» letterlijk uit de richtlijn overgenomen (zij het dat de zinsnede «met inbegrip van activiteiten die hinder veroorzaken, zoals lawaai» in de richtlijn tussen haakjes is geplaatst in plaats van tussen komma's. Aan deze wijziging moet vanzelfsprekend geen inhoudelijke betekenis worden toegekend).

Dit houdt verband met het voorts aan artikel 10 van de Wob toe te voegen nieuw derde lid, inhoudende dat de uitzonderingsgronden van

artikel 10, tweede lid, onder b en g, slechts van toepassing zijn voor zover die toepassing verenigbaar is met de weigeringsgronden, genoemd in artikel 3, tweede lid, van de richtlijn, naar de tekst zoals deze bij de richtlijn is vastgesteld.

Voor de systematiek van verwijzing naar de richtlijn is om de volgende redenen gekozen. Hiervoor is aangeduid op welke wijze de uitzonderingsgronden van artikel 3 van de richtlijn te herleiden zijn tot de Wob, de Wm en de Wms.

Voorts is gesteld dat de verschillen in terminologie tussen de richtlijn en de Wob hun oplossing vinden in de niet verschillende toepassing in de praktijk. In het bijzonder artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob is daartoe als algemene bepaling dienstig. Dat maakt het niet nodig de precieze, vaak graduele verschillen tussen Wob en richtlijn in de Wob te specificeren. Zulks zou leiden tot een aanmerkelijke complicering van de wet. Om dit enerzijds te voorkomen en anderzijds te bereiken dat de evengenoemde uitzonderingsgronden van de Wob in relatie tot milieu-informatie niet verder beperkend werken dan de richtlijn toelaat, is met betrekking tot de toepassing van artikel 10, tweede lid, onder b en g, gekozen voor een verwijzing naar de richtlijn.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot het aanbrengen van de even genoemde aanvullingen van de Wob. Met inachtneming van de voorgestelde wijzigingen van de Wob zijn de mogelijke uitzonderingen op openbaarheid van milieu-informatie, genoemd in artikel 3, tweede lid, van de richtlijn, als volgt in de Nederlandse regelgeving verwerkt:

– Het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties, internationale betrekkingen en defensie:

Wob: art. 10, eerste lid, onder c, en art. 10, tweede lid, onder a;

Wm: art. 19.3, tweede lid.

– Openbare veiligheid:

Wob: art. 10, eerste lid, onder b;

Wm: art. 19.3, tweede lid.

– Zaken die bij de rechter aanhangig zijn of zijn geweest of waarvoor vooronderzoeken, disciplinaire onderzoeken of opsporingsonderzoeken lopen:

Wob: art. 10, tweede lid, onder c en d.

– Vertrouwelijke commerciële en industriële gegevens, met inbegrip van intellectuele eigendom:

Wob: art. 10, eerste lid, onder c;

Wm: art. 19.3, eerste lid;

Wms: art. 56, eerste lid.

– Het vertrouwelijke karakter van persoonlijke gegevens en/of dossiers:

Wob: art. 10, tweede lid, onder e.

– Gegevens die zijn verstrekt door derden zonder dat deze daartoe wettelijk verplicht waren:

Wob: art. 10, eerste lid, onder c, en tweede lid, onder e.

– Gegevens waarvan de openbaarmaking aantasting van de milieu-sector waarop ze betrekking hebben, waarschijnlijker zou maken:

Niet expliciet in de Nederlandse wetgeving opgenomen, maar via het nieuwe artikel 10, derde lid, van de Wob gewaarborgd.

In het overzicht worden niet genoemd de uitzonderingsgronden van artikel 10, eerste lid, onder a, en tweede lid, onder f van de Wob. De eerste uitzonderingsgrond houdt verband met de onschendbaarheid van de constitutionele Koning zoals aangegeven in artikel 42 van de Grondwet. De onschendbaarheid brengt met zich mee dat de ministers verantwoordelijk zijn voor het handelen van de Koning. De onschendbaarheid heeft als gevolg dat het beraad binnen de regering, dat wil zeggen tussen de constitutionele Koning en (de leden) van het kabinet, vertrouwelijk dient te blijven. Artikel 10, tweede lid, onder f, heeft een procedureel karakter. Het zet de verschaffing van de informatie op (een meestal korte) termijn, indien er geen bezwaar is gelegen in het eerst laten kennis nemen van de openbaar te maken informatie door de geadresseerde. Zijn er andere zwaarder wegende belangen dan wijkt het belang van de geadresseerde bij eerste kennisgeving.

Ten einde er verzekerd van te zijn dat bovengenoemde aanpak voor de Commissie een voldoende vertaling van de richtlijn betekent is de Commissie een voorontwerp van het onderhavige wetsvoorstel voorgelegd. De Commissie heeft laten weten dat er na het van kracht worden van een wet conform het voorontwerp in haar ogen geen sprake meer zal zijn van een inbreuk op het communautaire recht. Overigens wordt erop gewezen dat het uiteindelijke oordeel hierover bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen berust.

De Commissie heeft voorts op Nederlands verzoek op een tweetal punten aangegeven hoe de richtlijn dient te worden uitgelegd. Het betreft allereerst de beperking van de openbaarheid wanneer openbaarmaking aantasting van de milieusector waarop de gegevens betrekking hebben, waarschijnlijker zou maken. Hierbij moet volgens de Commissie gedacht worden aan gevallen waarin bijvoorbeeld gegevens openbaar gemaakt zouden moeten worden, die betrekking hebben op de nestplaatsen van bepaalde zeldzame vogelsoorten. Indien dit zou gebeuren, zouden daardoor verzamelaars van eieren, jagers of zo maar nieuwsgierige personen kunnen worden aangetrokken, met alle risico's van dien voor de betrokken vogels. Daarmee staat een algemeen belang op het spel.

Voorts is van de zijde van de Nederlandse regering gevraagd naar de betekenis van het begrip «milieuprogramma's» in artikel 2, onder a, van de richtlijn. De Commissie heeft aangegeven dat bedoeld wordt op milieuprogramma's en andere planfiguren die betrekking hebben op (onderdelen van) het milieu. Dit is niet beperkt tot het begrip «beheersplan» dat bijvoorbeeld in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren voorkomt. Veelal bestaat er voor deze planfiguren al een inspraak- en openbaarheidsverplichting, bijvoorbeeld op grond van de Wet milieu-beheer.

In de gevallen waar de openbaarheid niet op een dergelijke wijze is geregeld, vallen ze eveneens onder de informatieplicht op grond van de richtlijn.

Volgens de richtlijn dienen de lid-staten uiterlijk op 31 december 1992 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inwerking te doen treden. Aanpassing van de Wob op deze termijn was gelet op het

aanvankelijk ingenomen standpunt van de regering niet haalbaar. Dit wetsvoorstel zal er toe leiden dat de wetgeving naar wij verwachten spoedig geheel in overeenstemming met de richtlijn zal zijn.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal