

Vergaderjaar 2004–2005

**29 877**

**Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en de Archiefwet 1995 ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 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 (PbEU L 41) en van richtlijn nr. 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 156) (Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus)**

**C**

## **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 6 juni 2005

Tot mijn genoegen heb ik geconstateerd dat de leden van de fracties van de PvdA en de SP zich op hoofdlijnen kunnen vinden in het wetsvoorstel. Voorzover het wetsvoorstel aanleiding geeft tot het stellen van een aantal nadere vragen over de actieve en passieve informatieplicht bij milieu-informatie, beantwoord ik die vragen onderstaand, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ik kan me overigens voorstellen dat het wetsvoorstel op dit punt enige vragen oproept, omdat veel elementen uit dit wetsvoorstel, zoals de verruiming van het begrip milieu-informatie, hun oorsprong vinden in de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus (Stb. 2004, 519) en in de toelichting bij die wet (Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr. 3) en die elementen in het kader van onderhavig, aanvullend wetsvoorstel niet zijn herhaald. De Wet uitvoering Verdrag van Aarhus is op 14 februari 2005 in werking getreden.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van fracties van de PvdA en de SP over het onderscheid tussen, en de reikwijdte van de actieve en de passieve informatieplicht merk ik ter verduidelijking allereerst het volgende op.

De *passieve* verschaffing van milieu-informatie door bestuursorganen betreft informatieverschaffing op verzoek. Op grond van artikel 3 van de

Wet openbaarheid van bestuur (Wob) kan een ieder een bestuursorgaan om informatie verzoeken die is neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid. De reikwijdte van een Wob-verzoek is niet onbegrensd. De Wob is namelijk alleen van toepassing op documenten die berusten bij een bestuursorgaan. Verder wijs ik erop dat bestuursorganen op grond van de wet niet verplicht zijn om bij hen aanwezige informatie naar aanleiding van een concreet Wob-verzoek te bewerken. Het is vaste jurisprudentie dat de Wob geen bewerkingsplicht met zich meebrengt.

De *actieve* informatieplicht houdt in dat informatie door een bestuursorgaan uit eigen beweging wordt verschaft, dus zonder dat daaraan een verzoek ten grondslag ligt. Deze actieve verstrekking is beperkt tot bepaalde, specifiek in artikel 7 van de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie genoemde *soorten* informatie. Het gaat hierbij onder meer om verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving en wet- en regelgeving met betrekking tot het milieu. Het is dus niet zo dat op grond van genoemde richtlijn *alle* milieu-informatie actief openbaar moet worden gemaakt. Dit laatste verhoudt zich trouwens ook niet met het bij onderhavig wetsvoorstel gehanteerde uitgangspunt van strikte implementatie.

Actieve openbaarmaking kan overigens op verschillende wijzen geschieden. Te denken valt aan terinzagelegging van documenten, maar het is bijvoorbeeld ook mogelijk om documenten op elektronische wijze voor de burger opvraagbaar te maken. Wat betreft dat laatste aspect bevat de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie een inspanningsverplichting om milieu-informatie in toenemende mate via de elektronische weg te ontsluiten (artikel 7, eerste lid).

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de SP-fractie merk ik op dat het in eerste instantie het bestuursorgaan is waarbij de informatie berust, dat bepaalt of bepaalde informatie openbaar wordt gemaakt. Dit gebeurt, zoals hiervoor is aangegeven, binnen een door de wetgever vastgesteld kader, waarin de actieve informatieplicht is gekoppeld aan bepaalde soorten informatie en de passieve informatieplicht breder is en door de Wob nader wordt geregeld. De reikwijdte van de passieve informatieplicht wordt voorts mede bepaald door het aantal Wob-verzoeken dat bij bestuursorganen wordt ingediend en de reikwijdte van die verzoeken. De toetsing van de afhandeling van Wob-verzoeken geschiedt uiteindelijk door de bestuursrechter. Indien de bestuursrechter vaststelt dat een dergelijk verzoek ten onrechte is afgewezen, is het betreffende bestuursorgaan daarvoor aansprakelijk.

De leden van de fracties van de PvdA en de SP vragen vervolgens in hoeverre informatie omtrent de gezondheidseffecten door milieuschade onder de informatieplicht valt.

Informatie omtrent de effecten van milieuschade op de gezondheid valt onder het begrip milieu-informatie. In dat geval is namelijk sprake van een «band» tussen de toestand van de elementen van het milieu en de gezondheid, welke band juridisch is vereist om informatie over de menselijke gezondheid te kunnen kwalificeren als milieu-informatie (artikel 2, eerste lid, onder f, van de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie; artikel 19.1a, eerste lid, onder f, van de Wet milieubeheer). De gezondheid van de mens wordt in dat geval immers aangetast door schade aan elementen van het milieu, of kan althans daardoor worden aangetast.

Omdat de *passieve* informatieplicht in artikel 3 van de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie en in de Wob is gekoppeld aan het begrip milieu-informatie, is de door de leden van de PvdA-fractie bedoelde informatie over de gezondheidseffecten van milieuschade in beginsel passief openbaar. In beginsel, want het is denkbaar dat een uitzonderingsgrond

(artikel 10 WOB) van toepassing is. Een voorbeeld van op grond van de passieve informatieplicht openbaar te maken gezondheidsinformatie is een bij het Rijk berustend, extern uitgevoerd onderzoeksrapport naar de invloed van verkeersemissies op de gezondheid van mensen die in de onmiddellijke nabijheid van een bepaalde weg woonachtig zijn. Bij de *actieve* informatieplicht ligt de situatie anders. Die plicht is als gezegd gekoppeld aan, en beperkt tot, bepaalde, specifiek aangeduide soorten informatie. Het onderscheidende criterium daarbij is *niet* het begrip milieu-informatie. De actieve informatieplicht geldt, grof gezegd, voor informatie over maatregelen en activiteiten die gevolgen hebben, of kunnen hebben, voor het *milieu* (zie artikel 7, tweede en derde lid, van de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie). Van belang is dat daarbij geen directe koppeling wordt gelegd met de *gezondheid* van de mens. Uitzondering daarop vormen gevallen van een onmiddellijke bedreiging van de gezondheid van de mens (of het milieu), in welk geval de overheid bepaalde informatie terstond actief moet verspreiden (artikel 7, vierde lid, van de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie). Laatstbedoelde informatieplicht is onder meer uitgewerkt in de wetgeving inzake rampen en zware ongevallen. Ik verwijs deze leden in dit verband naar de transponeringstabel die in de memorie van toelichting is opgenomen (Kamerstukken II 2004/05, 29 877, nr. 3, blz. 21).

Er bestaat dus geen algemene *verplichting* om burgers actief te informeren wanneer beleid mogelijkerwijze schade aan de gezondheid kan aanrichten. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie of ik een dergelijke actieve informatieverplichting *wenselijk* acht, merk ik op dat ik op zich niet onsympathiek sta tegenover de gedachte die hieruit spreekt. Ik hecht er echter aan in dit opzicht te melden dat ten aanzien van bepaalde milieu-informatie en de risico's hiervan voor de volksgezondheid, sturing op rijksniveau plaatsvindt. Als voorbeeld noem ik het wetsvoorstel registratie gegevens externe veiligheid inrichtingen, transportroutes en buisleidingen (Kamerstukken II, 2004/05, 28 767, nrs. 1–2) en een hiermee samenhangend uitvoeringsbesluit, dat op 28 april 2005 aan beide kamers der Staten-Generaal is aangeboden en dat tot 1 juni 2005 is voorgehangen. Ten aanzien van de actieve verschaffing van andere soorten informatie vindt geen wettelijke sturing door het Rijk plaats. In deze gevallen is het primair aan andere bestuursorganen om de burgers hierover nader te informeren.

Wat betreft de actieve informatieplicht in verband met de mogelijke gezondheidseffecten van UMTS-zendmasten verwijs ik de leden van de PvdA-fractie naar de brief inzake het nationale antennebeleid die de Minister van Economische Zaken en ondergetekende op 11 april 2005 aan de Tweede Kamer hebben gezonden (Kamerstukken II 2004/05, 27 561, nr. 23).

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts naar de mogelijkheden van burgers om zelfstandig goed gestructureerde en gewaarborgde informatie omtrent milieu- en gezondheidseffecten te verkrijgen, bij voorkeur op postcodeniveau. Ik merk op dat ik bedoeld uitgangspunt onderschrijf, zoals ik ook op 11 maart 2004 in de Tweede Kamer heb aangegeven tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel uitvoering verdrag van aarhus (handelingen II 2003/04, blz. 57–3775). In dit verband wil ik met name de rivm-website gezondheid en milieu noemen. Deze website is op 5 april 2005 officieel in gebruik genomen en biedt informatie over de invloed van het milieu en onze leefomgeving op de gezondheid aan de hand van een aantal thema's. Op dit moment zijn de thema's luchtverontreiniging, geluid, binnenmilieu, externe veiligheid, kwaliteit van de leefomgeving, bodem en waterkwaliteit voor burgers beschikbaar. Voor elk thema worden de mogelijke gezondheidseffecten en -risico's, de omvang van de blootstelling en (de effecten van) het beleid beschreven. Waar mogelijk worden trends in tijd en/of plaats gepresenteerd.

De informatie is gebaseerd op officiële rapporten en publicaties en is beoordeeld door vakdeskundigen.

De website vormt de schil rond het Informatiesysteem Milieu en Gezondheid (IMEG). Dit systeem is in ontwikkeling en bevat gegevens over monitoringssystemen en indicatoren voor milieu en gezondheid in Nederland. Het is mogelijk om te zoeken welke informatie beschikbaar is, waar deze informatie te vinden is, en wat de kwaliteit van de informatie is. Er is informatie over meer dan 200 indicatoren en circa 80 bijbehorende monitoringssystemen beschikbaar. Naast deze nationale gegevens wordt ook informatie over lokale, regionale en internationale initiatieven en systemen voor milieu- en gezondheidsmonitoring ontsloten. De website biedt verder informatie over organisaties die zich bezighouden met milieu- en gezondheidsbeleid en -onderzoek op verschillende schaalniveaus (internationaal, nationaal, etc). Ook worden instrumenten voor onderzoek naar de relatie tussen milieu en gezondheid beschreven. Tot slot geeft de website (met links) aan waar mensen terecht kunnen met vragen of klachten over milieu en gezondheid.

Thans biedt genoemde RIVM-website nog geen mogelijkheden om via de postcode betekenisvolle informatie te krijgen over de lokale milieusituatie. Wel zijn er links naar risicokaarten opgenomen, waar locatiegebonden risico's worden weergegeven. Het is op korte termijn niet haalbaar om voor heel Nederland via de postcode informatie te verstrekken over de lokale milieusituatie voor die factoren die de grootste ziektelast veroorzaken. Het opbouwen van een database met (lokale) milieu- en gezondheidsgegevens vergt een zeer grote inspanning omdat veel gegevens van verschillende bronnen verzameld en eenduidig ontsloten moeten worden. Ook de lokale informatie over milieu en gezondheid is nog maar zeer beperkt beschikbaar en vaak onvergelijkbaar. Als het systeem eenmaal gebouwd is, vergt het actueel houden van de database ook een aanzienlijke investering. Ter illustratie kan worden gewezen op het ontsluiten van de lokale informatie over kankerrisico's voor de regio's IJmond, Rijnmond en Nijmegen/Beuningen via het project «rechtomte weten.nl», dat drie jaar in beslag heeft genomen. Uiteraard zijn er wel ontwikkelingen te noemen. Zo bestaat het voornemen om informatie over (door burgers gesignaleerde) nieuwe risico's na beoordeling door deskundigen, in de toekomst via genoemde RIVM-website te ontsluiten. Daarnaast is de ambitie om de website te laten uitgroeien tot een platform voor (het uitwisselen en vergelijken van) informatie en gegevens over milieu en gezondheid op meerdere schaalniveaus (landelijk, regionaal, lokaal). Afhankelijk van de beschikbare data en het budget wordt het dan waarschijnlijk ook mogelijk om via de website zelf tabellen, grafieken of kaarten samen te stellen.

Voor een uitgebreider overzicht verwijs ik graag naar de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer betreffende de milieuverslaglegging (afschaffing verplicht publieksverslag) (Kamerstukken II 2004/05, 29 972, nrs. 1–2).

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de betekenis van deze wetwijziging voor parallel lopende wetgevings-trajecten merk ik het volgende op. Zoals in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2004/05, 29 877, nr. 3, blz. 6–8) al is opgemerkt, is ervoor gekozen om voorschriften betreffende inspraak bij de vaststelling van het actieprogramma ingevolge richtlijn nr. 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PbEG L 296) mee te nemen in lopende wijzigingen van de regelgeving inzake de luchtkwaliteit. De achtergrond hiervan is dat het voor de hand ligt om, nu toch een meer omvattende wijziging van die regelgeving aan de orde is, het aspect inspraak – als een procedurele eis binnen het grotere geheel van inhoudelijke en procedurele normstelling – daarin mee te nemen in plaats van het daaruit te lichten en in onderhavig wetsvoorstel op te nemen.

Over de relatie met de Wet bodembescherming merk ik het volgende op. Voorzover de leden van de PvdA-fractie met hun vraag doelen op het onderwerp openbaarheid, verwijs ik naar het landsdekkend beeld voor de bodemkwaliteit dat in 2004 tot stand is gekomen. Hierdoor is het mogelijk geworden derden te informeren over bodemverontreiniging. Enkele bestuursorganen hebben hun gegevens al via internet toegankelijk gemaakt. Via het portal Bodemloket.nl zullen medio 2005 de gegevens van zeker de helft van de bevoegde bestuursorganen toegankelijk worden. Ten aanzien van het landsdekkend beeld voor de bodemkwaliteit verwijs ik tevens naar mijn brief van 23 december 2003 inzake beleidsvernieuwing bodemsanering (Kamerstukken II 2003/04, 28 663 en 28 199, nr. 13, blz. 18–19). Deze vergroting van de toegankelijkheid van bodeminformatie moet worden beschouwd als een extra vorm van actieve openbaarheid, naast datgene wat in artikel 7 van de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie als minimum is neergelegd. Voorzover genoemde leden met hun vraag doelen op het onderwerp inspraak, merk ik op dat inspraak bij de totstandkoming van het vierjaarlijks vast te stellen actieprogramma in het kader van de Nitraatrichtlijn (richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375)) in onderhavig wetsvoorstel wordt geregeld. Dit geschiedt door middel van de algemeen geformuleerde inspraakbepaling in hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer (zie artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel).

In antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie merk ik op dat op grond van de kwaliteitseisen die in artikel 8 van de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie zijn opgenomen, het bestuursorgaan dat de informatie verstrekt, voorzover dat mogelijk is, dient te controleren of de gegevens kloppen. Het gaat hierbij om eisen als actualiteit en nauwkeurigheid. Deze inspanningsverplichting is neergelegd in artikel 2, tweede lid, van de Wob (zie artikel II, onderdeel A, van het wetsvoorstel). De vraag wie aansprakelijk is als de informatie niet klopt en er toch een calamiteit gebeurt, is geen vraag die wordt beantwoord door de regels inzake openbaarheid op Europees of nationaal niveau. Het is ook niet mogelijk om op dat punt bij voorbaat algemene uitspraken te doen. De strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkheid zal per geval moeten worden vastgesteld via de daarvoor geëigende juridische procedures.

Wat betreft de vraag van de leden van de SP-fractie bij wie de bewijslast ligt als gezondheidsschade wordt vermoed, merk ik op dat de openbaarheidsregelgeving geen betrekking heeft op aspecten als bewijslast en evenmin, zoals eerder al aangegeven, een bewerkingsplicht van informatie behelst. Dit laat onverlet dat het op grond van andere juridische verplichtingen aanbeveling kan verdienen om als bestuursorgaan bepaalde informatie te vergaren en bewijsmateriaal op te bouwen.

De leden van de SP-fractie vragen tot slot wat de stand van zaken is met betrekking tot het openbaar maken van inspectieresultaten van de Voedsel en Waren Autoriteit. De leden van de SP-fractie vragen tot slot wat de stand van zaken is met betrekking tot het openbaar maken van inspectieresultaten van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). In antwoord hierop merk ik op dat de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in lijn met de eerdere toezegging aan de Tweede Kamer nog vóór het zomerreces bij afzonderlijke brief zullen berichten over de stand van zaken met betrekking tot het actief publiceren van informatie over toezichtsresultaten van de VWA.

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