

No. W17.23.00338/IV

's-Gravenhage, 7 februari 2024

Bij Kabinetsmissive van 15 november 2023, no.2023002643, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit in verband met de invoering van een register voor zeer zorgwekkende stoffen en in verband met de uitbreiding van de informatieplicht met het informeren over het voorkomen dan wel beperken van emissies van zeer zorgwekkende stoffen, met nota van toelichting.

Met het ontwerpbesluit wordt een database voor zeer zorgwekkende stoffen (hierna: ZZS) gecreëerd. Gegevens over emissies van ZZS naar lucht en water moeten via een elektronisch formulier aan het bevoegd gezag worden verstrekt. De in de database opgenomen gegevens worden, na controle door het bevoegd gezag, actief openbaar gemaakt in het ZZS-register.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag in hoeverre de ZZS-database op zichzelf of in combinatie met onderzoek naar de duiding van beschikbaar gekomen gegevens kan bijdragen aan mogelijkheden het rijksbeleid over ZZS bij te sturen. Ook adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de vraag waarom ervoor is gekozen alleen feitelijke emissiegegevens te verzamelen via een verplicht elektronisch formulier en daarin niet de vermijdings- en reductieprogramma's voor ZZS te betrekken.

De Afdeling onderschrijft de wens van de regering om concretere invulling te geven aan de actieve informatieverstrekking over emissies van ZZS, maar zij plaatst kritische kanttekeningen bij de voorgenomen wijze van openbaarmaking van de emissiegegevens. Het is van belang dat de gegevens worden voorzien van een adequate duiding. De gepubliceerde gegevens moeten niet alleen betrouwbaar en toegankelijk zijn, maar ook begrijpelijke informatie bevatten voor het publiek. Dat is alleen al nodig om te voorkomen dat de gegevens op een onjuiste manier worden geïnterpreteerd, wat tot onnodige onrust kan leiden. Die duiding is ook van belang gelet op de belasting van lokale bevoegde instanties, die kampen met tekorten in kennis en capaciteit om de door bedrijven aangeleverde gegevens te beoordelen op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid.

De Afdeling adviseert daarom het ontwerpbesluit en de nota van toelichting zo aan te passen dat van start kan worden gegaan met de ZZS-database en pas op een later moment, nadat kan worden voldaan aan de minimale voorwaarden waaraan het register heeft te voldoen, over te gaan tot inrichting van een openbaar register. De Afdeling adviseert daarbij rekening te houden met de in de rechtspraak ontwikkelde verruimde invulling van het begrip 'emissiegegevens'.

Ten slotte adviseert de Afdeling enkele bepalingen over geheimhouding van emissiegegevens te schrappen en de nota van toelichting overeenkomstig aan te passen.

**AAN DE KONING**

In verband met deze opmerkingen dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.

## 1. Inhoud en doel

Het ontwerpbesluit is onderdeel van het landelijke beleid inzake ZZS. Het uiteindelijke doel van het ZZS-beleid is het weren van die stoffen uit onze leefomgeving.<sup>1</sup> ZZS zijn stoffen die bijvoorbeeld kankerverwekkend zijn, schadelijk zijn voor de voortplanting of het zenuwstelsel aantasten. Degenen die activiteiten verrichten<sup>2</sup> waarbij emissies van ZZS kunnen plaatsvinden, dienen die emissies te voorkomen en, als dat niet mogelijk is, zo veel mogelijk te beperken (minimalisatieplicht). Om hierop toe te zien, zijn deze bedrijven wettelijk verplicht om het bevoegd gezag elke vijf jaar te informeren over de mate waarin ZZS worden geëmitteerd en de mogelijkheden om die emissies te beperken.<sup>3</sup>

Met het ontwerpbesluit wordt de informatieplicht gericht op de preventie van emissies uitgebreid. Het gaat om informatie om de ZZS-emissies te voorkomen of, als dat niet mogelijk is, zo veel mogelijk te beperken. Dit past bij de minimalisatiedoelstelling. Op dit moment ontbreekt een landelijk beeld van de ZZS die worden geëmitteerd, doordat de informatie door de bevoegde instanties op verschillende manieren wordt verzameld en bewaard.

Met het ontwerpbesluit wordt een ZZS-database gecreëerd. Het doel daarvan is de gegevens over emissies van ZZS naar lucht en water op landelijk niveau bijeen te brengen.<sup>4</sup> Het ontwerpbesluit regelt dat de gegevens via een elektronisch formulier aan het bevoegd gezag moeten worden verstrekt en worden opgeslagen in die database. Daardoor wordt de aanlevering van gegevens meer uniform dan nu het geval is.<sup>5</sup>

Volgens de toelichting wordt daarmee zichtbaar in welke mate en waar in Nederland ZZS worden geëmitteerd en in welke mate de emissies worden beperkt. Ook kunnen ontwikkelingen door de jaren heen worden gevolgd. Zo ontstaat een landelijk beeld dat inzicht geeft in de effectiviteit van het ZZS-beleid. De database is bedoeld om bedrijven en bevoegde instanties in de uitvoering van hun taken te ondersteunen.

Het ontwerpbesluit regelt daarnaast dat bepaalde gegevens uit de ZZS-database openbaar worden gemaakt in een openbaar register (ZZS-register). Het gaat om de soort en hoeveelheid ZZS-emissies die op grond van de informatieverplichting door bedrijven zijn gemeld. Degenen die de gegevens aanleveren mogen die gegevens

---

<sup>1</sup> Zie onder andere Kamerstukken II 2021/22, 22343, nr. 330 (Kamerbrief 3 juni 2022) en Nota van toelichting, Algemeen, Inleiding.

<sup>2</sup> In het navolgende ten behoeve van de leesbaarheid aangeduid als 'bedrijven'. De verplichting ziet echter niet uitsluitend op bedrijven.

<sup>3</sup> Artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

<sup>4</sup> Nota van toelichting, Algemeen, Doel.

<sup>5</sup> Hiervoor worden volgens de nota van toelichting nu diverse Excel formats gebruikt (Nota van toelichting, Gevolgen voor bedrijven en bevoegde gezagen). In de internetconsultatie is door bedrijven opgemerkt: '...dat er niet vastgelegd is op welke manier gegevens verzameld moeten worden en dat hierdoor regionale verschillen kunnen ontstaan.' (Nota van toelichting, Advies en Consultatie).

baseren op een schatting, een berekening of een meting.<sup>6</sup> Als een bedrijf meer dan één emissiepunt heeft, dan wordt voor elke ZZS de uitstoot voor alle emissiepunten bij elkaar opgeteld tot één totale waarde per bedrijf. Volgens de toelichting is het doel van het ZZS-register deze milieu-informatie actief openbaar te maken, waarbij wordt verwezen naar het Verdrag van Aarhus.<sup>7</sup>

Aangezien de ZZS-database en het ZZS-register verschillende beleidsinstrumenten zijn, met verschillende doelstellingen, gaat de Afdeling op beide instrumenten afzonderlijk in.

## 2. ZZS-database

In de ZZS-database worden de digitaal, via het elektronisch formulier, aangeleverde emissiegegevens verzameld en opgeslagen. De database is een geschikt instrument om de gegevens robuust en eenduidig landelijk te verzamelen, te ordenen en onderling te vergelijken, aldus de toelichting. De Afdeling onderschrijft deze doelstelling van het ontwerpbesluit. Zij wijst er echter wel op dat de database op zichzelf geen inzicht zal bieden in de effectiviteit, dan wel de uitvoering, van het (landelijke) ZZS-beleid.

Voor inzicht in de effectiviteit van het beleid is niet alleen informatie nodig over de aard en omvang van de uitstoot door de jaren heen, maar ook over verklarende factoren. Het handelen of nalaten door overheidsinstanties en bedrijven en ook externe factoren zoals conjuncturele ontwikkelingen zijn daarvan voorbeelden. Er is inzicht nodig in de causale relatie tussen die mogelijke oorzaken en de bewegingen die waarneembaar zijn in de emissies. De database is slechts een eerste, noodzakelijke stap om uiteindelijk te komen tot inzicht in effectiviteit en de uitvoering van het beleid. In de toelichting blijft dit onderbelicht en wordt de suggestie gewekt dat de gegevens uit de ZZS-emissiedatabase inzicht bieden in de mate waarin het landelijk beleid over ZZS ertoe leidt dat de doelstellingen worden gehaald en handvatten biedt om gericht bij te sturen.

De Afdeling merkt op dat de al bestaande verplichting om gegevens aan te leveren over ZZS-emissies niet alleen de feitelijke emissies omvat, maar ook een verplichting om informatie te verschaffen over de mogelijkheden die uitstoot te beperken. Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat eveneens een verplichting tot het opstellen en aanleveren van vermijdings- en reductieprogramma's voor ZZS, waarbij is voorgeschreven wat deze programma's minimaal aan informatie moeten bevatten.<sup>8</sup>

Het ontwerpbesluit reguleert alleen het via een elektronisch formulier (ten behoeve van de database) aanleveren van gegevens over feitelijke emissies.<sup>9</sup> Op grond van het ontwerpbesluit zullen deze vermijdings- en reductieprogramma's, anders dan de emissiegegevens, niet worden ontsloten via de database. Dit terwijl voor ontsluiting daarvan dezelfde argumenten kunnen gelden als voor ontsluiting van de

<sup>6</sup> Nota van toelichting, Algemeen, Gevolgen voor bedrijven en bevoegde gezagen.

<sup>7</sup> Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus, 25 juni 1998.

<sup>8</sup> Artikel 5.23, aanhef en onder b, jo. 5.24 Besluit activiteiten leefomgeving.

<sup>9</sup> Artikel 5.24a ontwerpbesluit verwijst alleen naar artikel 5.23, onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, waar de informatieplicht over de mate van emissies is geregeld.

emissiegegevens. Gegevens kunnen in de ZZS-database immers eenduidig en robuust worden opgeslagen, bijeengebracht en actueel gehouden, en ontsloten voor vergunningverleners, toezichthouders en handhavers.<sup>10</sup>

Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de vraag in hoeverre de ZZS-database op zichzelf of in combinatie met onderzoek naar de duiding van beschikbaar gekomen gegevens kan bijdragen aan mogelijkheden de effectiviteit van het landelijk beleid over ZZS te beoordelen en zo nodig gericht bij te sturen. Ook adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de vraag waarom ervoor is gekozen het vergaren van informatie via een verplicht elektronisch formulier, ten behoeve van de landelijke database, te beperken tot feitelijke emissies en daarin niet tenminste de eveneens al verplicht op te stellen vermijdings- en reductieprogramma's te betrekken.

### 3. ZZS-register

Vanuit de ZZS-database wordt een deel van de gegevens openbaar gemaakt in een ZZS-register. Volgens de toelichting geeft Nederland daarmee invulling aan artikel 5 van het Verdrag van Aarhus, dat overheidsinstanties ertoe verplicht hun milieu-informatie transparant beschikbaar te stellen en op doeltreffende wijze toegankelijk te maken.<sup>11</sup>

Volgens de preambule bij het Verdrag van Aarhus verbetert toegang tot informatie op milieugebied alsmede inspraak in besluitvorming de kwaliteit en de uitvoering van besluiten, draagt het bij aan de publieke 'bewustheid' van milieuvraagstukken, biedt het publiek de gelegenheid om zijn bezorgdheid te uiten en stelt het bestuursorganen in staat naar behoren rekening te houden met deze bezorgdheid. Blijkens de toelichting bij het ontwerpbesluit kan worden verwacht dat burgers op basis van de openbaar gemaakte gegevens in het ZZS-register actie kunnen ondernemen, bijvoorbeeld door met een bedrijf of bevoegd gezag in gesprek te gaan over bepaalde ZZS-emissies en het voorkomen of terugdringen daarvan.

#### a. *Duiding van emissiegegevens*

##### i. Algemeen

In het ZZS-register worden niet alle gegevens actief openbaar gemaakt. Bij de keuze welke gegevens daarin wel worden opgenomen, is uitgegaan van de volgende criteria: de informatie is voor het publiek doeltreffend en makkelijk toegankelijk, de gegevens zijn bruikbaar om de uitvoering van het emissiebeleid te kunnen volgen en evalueren; de gegevens geven een landelijk beeld over de emissiesituatie (dat wil zeggen emissiegegevens in alle provincies bevattend); en de gegevens zijn niet-vertrouwelijk en door het bevoegd gezag beoordeeld op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Nota van toelichting, Algemeen, Doel.

<sup>11</sup> Nota van toelichting, Algemeen, Wettelijke verplichtingen.

<sup>12</sup> Nota van toelichting, Algemeen, Wettelijke verplichtingen.

In het ZZS-register is terug te zien welk bedrijf ZZS emitteert, welke ZZS worden geëmitteerd en in welke hoeveelheid. Daarbij worden per ZZS de emissies van verschillende emissiepunten binnen een bedrijfslocatie bij elkaar genomen en gepubliceerd als één jaarvracht naar lucht of water.<sup>13</sup> Het ministerie zal bij de gegevens in het ZZS-register alleen in algemene zin informatie verstrekken over ZZS. De gegevens zullen niet worden voorzien van een specifieke duiding of context per uitstoot of uitstoter.<sup>14</sup> Er zal dus bijvoorbeeld geen duiding worden gegeven of de genoemde emissies binnen de vergunde ruimte vallen.

De Afdeling onderschrijft de wens van de regering om concretere invulling te geven aan de actieve informatieverstrekking over emissies van ZZS.<sup>15</sup> De toelichting maakt echter niet duidelijk in hoeverre ook is beoogd met de introductie van een landelijk overzicht van ZZS-emissies te voldoen aan verplichtingen tot actieve openbaarmaking die zouden voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken.

Voor de actieve openbaarmaking van milieu-informatie in een landelijk overzicht is het van belang dat dit geschiedt op een wijze die daadwerkelijk kan bijdragen aan de publieke bewustheid over milieuvraagstukken. Met de publicatie van kale emissiegegevens is dat niet het geval. De informatie moet niet alleen betrouwbaar en toegankelijk zijn, maar ook begrijpelijk voor het publiek. Zonder adequate duiding bestaat immers alleen al de mogelijkheid dat de emissiegegevens onjuist worden geïnterpreteerd, wat voor onnodige onrust kan zorgen. De Afdeling ziet het ontbreken van duiding bij de gegevens in een ZZS-register als een fundamentele belemmering voor de opzet en inrichting van dat register.

---

<sup>13</sup> Nota van toelichting, Algemeen, ZZS-emissiedatabase.

<sup>14</sup> Nota van toelichting, Algemeen, Gevolgen voor burgers.

<sup>15</sup> Mede gelet op de verplichting tot actieve openbaarmaking van emissiegegevens zoals neergelegd in artikel 3.3, eerste lid, onder c, van de Wet open overheid, dat op een later moment in werking zal treden.

## ii. Praktische belemmeringen

De Afdeling ziet ook meer praktische belemmeringen. Volgens de toelichting kan het publiek desgewenst acties ondernemen op basis van alle data en informatie, bijvoorbeeld door het voeren van gesprekken met het bevoegd gezag. De instanties, die het ZZS-emissiebeleid moeten uitvoeren, kampen echter met een tekort aan kennis en capaciteit, zo blijkt uit een recente evaluatie.<sup>16</sup> Het gaat hierbij om gemeenten, provincies en waterschappen in hun rol als bevoegd gezag en ook om de omgevingsdiensten als uitvoeringsorganisaties.

Gelet hierop vraagt de Afdeling zich af of het realistisch is om te verwachten dat de bevoegde instanties in staat zullen zijn de vragen te beantwoorden die de informatie uit het ZZS-register bij het publiek oproept. Zij worden daarmee extra belast, bovenop de taken die zij op dit moment al hebben. Dit gevolg kan tot op zekere hoogte worden beperkt door bij de openbaar gemaakte gegevens een meer specifieke duiding te geven. Het publiek hoeft met deze specifieke duiding in mindere mate zelf informatie te verzamelen bij deze instanties.

## iii. Uitleg begrip emissiegegevens in rechtspraak

Daar komt bij dat in de rechtspraak het begrip ‘emissiegegevens’ ruimer wordt uitgelegd: het betreft niet enkel gegevens die de daadwerkelijke uitstoot betreffen. Het begrip is in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, in aansluiting op Europese rechtspraak de uitleg van het begrip ‘emissiegegevens’ verruimd.<sup>17</sup> Tot de emissiegegevens behoren ook de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu, alsook de gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies, welke beoordeling aan de besluitvorming door een bestuursorgaan ten grondslag heeft gelegen, juist is.

<sup>16</sup> Evaluatie ZZS-emissiebeleid 2016-2021, Berenschot / Arcadis, 7 april 2022.

<sup>17</sup> ECLI:NL:RVS:2017:2211, ABRvS 16-08-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2211, m.nt. H.D. Tolsma. Het gaat hier weliswaar om een geschil in het domein van de openbaarmaking op verzoek, op grond van de toenmalige Wet openbaar van bestuur, maar de betekenis van de uitleg die aan het begrip ‘emissiegegevens’ is gegeven is ook naar huidig en komend recht relevant. De Europese rechtspraak waarnaar in deze uitspraak wordt verwezen is ten eerste *Bayer CropScience*, [ECLI:EU:C:2016:890](#), waarin uitleg is gegeven aan het begrip ‘informatie over emissies in het milieu’ in artikel 4, tweede alinea, van Richtlijn 2003/4 (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). Het Hof legt dit begrip uit als ook omvattend “gegevens over de invloeden die deze emissies op kortere of langere termijn op het milieu hebben.” Ten tweede wordt verwezen naar de uitspraak van het Hof in de zaak *Commissie/ACC*, [ECLI:EU:C:2016:889](#). Daarin oordeelt het Hof dat onder het begrip ‘informatie [die] betrekking heeft op uitstoot in het milieu’ “ook de informatie dient te vallen die het publiek in staat stelt te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies, op basis waarvan de bevoegde autoriteit het betrokken product of de betrokken stof heeft toegelaten, juist is, alsook de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu.”

Uit deze ruime uitleg van het begrip “emissies in het milieu” en ook van “informatie over het milieu”<sup>18</sup> vloeit voort dat openbaarmaking van emissiegegevens over ZZS zich niet zou mogen beperken tot alleen het verstrekken van feitelijke gegevens. Het publiek moet tegelijk in staat worden gesteld te beoordelen wat de invloeden van die emissies op het milieu zijn. Dat vergt betrouwbare gegevens en een duiding van die gegevens. De Afdeling vraagt zich af of deze verruimde uitleg van het begrip ‘emissiegegevens’ bij het ontwerpbesluit, voor zover het gaat om het opzetten van het landelijke voor publiek toegankelijke register, voldoende is onderkend.

b. *Beoordeling uitvoerbaarheid door het bevoegd gezag*

Voordat de elektronisch aangeleverde ZZS-emissiegegevens openbaar gemaakt worden, dient het bevoegd gezag deze te controleren op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid.<sup>19</sup> Uiterlijk op 30 september van het jaar volgend op de periode waarop de gegevens betrekking hebben, verstrekt het bevoegd gezag de gegevens aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.<sup>20</sup>

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de aangeleverde emissiegegevens ligt volgens de toelichting bij het bedrijf, zoals dat ook nu al het geval is. Volgens de toelichting biedt de beoordeling op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid de bevoegde instanties dezelfde ruimte voor invulling van de controle die zij nu ook al hebben. Uit de toelichting blijkt dat deze beoordeling door het bevoegd gezag één van de criteria is voor actieve openbaarmaking van bepaalde gegevens in het ZZS-register. Dat maakt dat de beoordeling als voorwaarde voor openbaarmaking kan worden beschouwd.<sup>21</sup>

Aangezien de beoordeling door het bevoegd gezag op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid een voorwaarde is voor de actieve openbaarmaking van deze gegevens, is van belang dat daarvoor voldoende kennis en capaciteit beschikbaar is. Uit de evaluatie van het ZZS-beleid in de periode 2016-2021 komt naar voren dat de instanties die het ZZS-emissiebeleid moeten uitvoeren, kampen met een tekort aan kennis en capaciteit.<sup>22</sup>

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) wijst in haar uitvoeringstoets op personeelstekorten bij toezicht en handhaving. Ook ontvangt de ILT signalen dat de ZZS-regelgeving zeer complex is.<sup>23</sup> Deze problemen kunnen nadelige consequenties hebben voor de uitvoerbaarheid van het ontwerpbesluit, bijvoorbeeld als de beoordeling door tekortschietende kennis of capaciteit niet of niet goed zou gebeuren.

De Afdeling wijst erop dat het essentieel is dat de toelichting expliciteert op welke wijze de beoordeling door het bevoegd gezag op volledigheid, consistentie en

---

<sup>18</sup> Dezelfde verruimde benadering van het begrip ‘emissiegegevens’ is gehanteerd in bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2021:153, ABRvS 27-01-2021.

<sup>19</sup> Nota van toelichting, Artikelsgewijs: Artikel II, onderdeel A.

<sup>20</sup> Voorgestelde artikel 11.26b Besluit kwaliteit leefomgeving jo voorgestelde artikel 10.31c Omgevingsbesluit.

<sup>21</sup> Nota van toelichting, Algemeen, Wettelijke verplichtingen.

<sup>22</sup> Evaluatie ZZS-emissiebeleid 2016-2021, Berenschot / Arcadis, 7 april 2022.

<sup>23</sup> HUF-toets wijziging Bal, Bkl en Ob t.b.v. zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) emissiedatabase, ILT, 20 april 2023.

geloofwaardigheid van de aangeleverde emissiegegevens plaats zal vinden en welke betekenis aan die beoordeling toekomt. Kunnen burgers naar aanleiding van die controle uitgaan van de juistheid van de gegevens? De Afdeling adviseert verder in de toelichting in te gaan op wat er gebeurt met emissiegegevens die niet tijdig door het bevoegd gezag zouden zijn gecontroleerd en aangeleverd. Zij acht het onwenselijk dat die gegevens zonder enige controle openbaar worden gemaakt.

c. *Fasering*

De ZZS-database moet ertoe leiden dat er voor het eerst een landelijk inzicht komt in ZZS-emissiegegevens die robuust en eenduidig worden verzameld, geordend en vergelijkbaar zijn. Daartoe zullen nog grote stappen moeten worden gezet. De emissiegegevens worden nu niet op een eenduidige manier verzameld en zijn niet op een centrale plek aanwezig. Onbekend is momenteel ook nog wat de aard en omvang is van de verschillen en hoe de registratie van ZZS-emissiegegevens op dit moment (lokaal) verloopt. Hoe groot de verschillen zijn tussen de verkregen gegevens en in welke mate er al een eenduidig landelijk beeld van de ZZS-emissies bestaat, wordt naar verwachting van de Afdeling pas duidelijk wanneer de database enige tijd in gebruik is.

Gelet op de eerder beschreven belemmeringen, is het niet verstandig om tegelijk met de inwerkingtreding van de ZZS-database ook het openbare ZZS-register beschikbaar te stellen. Zij adviseert om het ontwerpbesluit en de nota van toelichting zo aan te passen dat van start kan worden gegaan met de ZZS-database en pas op een later moment over te gaan tot de inrichting van een openbaar register, wanneer wordt voldaan aan de minimale voorwaarden waaraan dit register heeft te voldoen. Een essentiële voorwaarde is dat de ZZS-emissiegegevens worden voorzien van een adequate duiding, waarbij rekening wordt gehouden met de in de rechtspraak ontwikkelde verruimde invulling van het begrip 'emissiegegevens'. De kale emissiegegevens moeten, anders gezegd, verrijkt worden tot betrouwbare emissie-informatie die voor het publiek begrijpelijk is.

Een andere voorwaarde is dat de beoordeling door de bevoegde instanties van de volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid uitvoerbaar is. Er moet daarvoor voldoende kennis en capaciteit zijn voor deze beoordeling en ook om de vragen te beantwoorden die de openbaarmaking van de emissie-informatie naar verwachting met zich brengt. De Afdeling acht het denkbaar dat gelet hierop wordt gekozen voor een gefaseerde, modulaire, inrichting en uitbouw van het ZZS-register.

Gelet hierop adviseert de Afdeling het ontwerpbesluit aan te passen.

4. Geheimhouding van gegevens

a. *Staatsgeheim en militaire zee- en luchthavens*

Het ontwerpbesluit regelt dat gegevens die zijn aangemerkt als staatsgeheim en gegevens die betrekking hebben op militaire zee- en luchthavens niet in het ZZS-register worden opgenomen.<sup>24</sup> Ook kan het bevoegd gezag beslissen dat bepaalde bij hen ingediende emissiegegevens niet aan de minister worden verstrekt op basis van

---

<sup>24</sup> Voorgesteld artikel 11.26d Besluit kwaliteit leefomgeving.



de gronden in artikel 5.1 van de Wet open overheid, welk artikel van overeenkomstige toepassing wordt verklaard.<sup>25</sup>

Artikel 5.1 van de Wet open overheid geeft een aantal uitzonderingen op grond waarvan openbaarmaking achterwege kan blijven. De Afdeling wijst op het zevende lid van dit artikel, waarin staat dat deze uitzonderingen niet van toepassing zijn op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.<sup>26</sup> Openbaarmaking van ZZS-emissiegegevens kan op basis van dat artikel dan ook niet achterwege blijven. Dit geldt ook voor gegevens die zijn aangemerkt als staatsgeheim en betrekking hebben op de militaire zee- en luchthavens. Deze voorgenomen geheimhouding van bepaalde gegevens lijkt daarmee niet in lijn met de Wet open overheid en het beginsel van openbaarheid van de gegevens.

b. *Verantwoordelijkheid voor openbaarmaking*

De Afdeling zet vraagtekens bij de verhouding tussen de inzake de regulering van emissies bevoegde instanties aan de ene kant en de bevoegdheden van de minister van Infrastructuur en Waterstaat inzake openbaarmaking aan de andere kant. Op grond van de Wet open overheid geschiedt actieve openbaarmaking door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, in dit geval zijn dat de bevoegde bestuursorganen die de ZZS-emissiegegevens ontvangen en controleren.<sup>27</sup>

In het ontwerpbesluit wordt de bevoegdheid tot actieve openbaarmaking neergelegd bij de minister, die de ZZS-emissiegegevens ontvangt van het daartoe bevoegde gezag. Het bevoegd gezag voert echter de selectie uit welke gegevens al dan niet openbaar kunnen worden gemaakt en verstrekt alleen die gegevens aan de minister. Dit roept vragen op over de verantwoordelijkheid voor openbaarmaking. Bijvoorbeeld bij welk van deze bestuursorganen een eventueel bezwaar tegen de openbaarmaking van de betreffende gegevens open staat en welk bestuursorgaan eventuele zienswijzen moet opvragen bij belanghebbenden.<sup>28</sup>

De Afdeling adviseert de betreffende bepalingen te schrappen en de nota van toelichting overeenkomstig aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

---

<sup>25</sup> Voorgesteld artikel 11.26c en artikel 11.26e, tweede lid, Besluit kwaliteit leefomgeving en artikel 10.31d Omgevingsbesluit.

<sup>26</sup> Artikel 5.1, zevende lid, Wet open overheid.

<sup>27</sup> Zie artikel 3.1, eerste lid, Wet open overheid.

<sup>28</sup> Zie artikel 3.1, derde en vierde lid, Wet open overheid.